

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

De l'Utilisation des cours d'eau

NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES

EN VUE DE

l'Établissement des Usines Hydrauliques

PAR

G. TOCHON

Avocat à la Cour d'Appel de Paris

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le mardi 8 décembre 1908, à 1 h. 1/2 du soir

Président : M. PILLET, professeur.

Suffragants : { MM. PIEDELIÈVRE, professeur.
 TISSIER, professeur.

PARIS

IMPRIMERIE FRANÇAISE. — J. DANGON
123, Rue Montmartre, 123

1908

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

De l'Utilisation des cours d'eau

NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES

EN VUE DE

l'Établissement des Usines Hydrauliques

PAR

G. TOCHON

Avocat à la Cour d'Appel de Paris



THÈSE POUR LE DOCTORAT

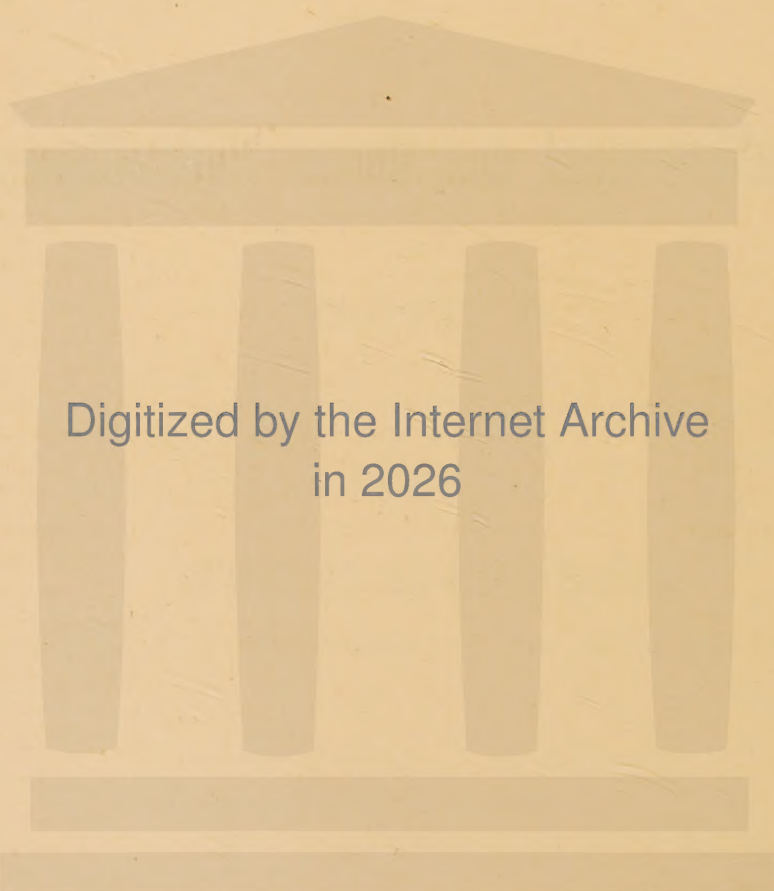
Présentée et soutenue le mardi 8 décembre 1908, à 1 h. 1/2 du soir

Président : M. PILLET, professeur.

Suffragants : { MM. PIÉDELIEVRE, professeur.
 TISSIER, professeur.

PARIS
IMPRIMERIE FRANÇAISE. — J. DANGON
123, Rue Montmartre, 123

—
1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Le sujet que nous avons choisi est vaste et complexe. A divers points de vue, il peut intéresser le technicien, l'économiste et le juriconsulte. Il ne doit laisser personne indifférent.

L'ingénieur s'efforcera de découvrir le procédé capable de mettre en œuvre, le plus complètement possible, la force que recèlent nos fleuves et nos torrents. Etendant chaque jour le champ des connaissances humaines, il trouvera de nouvelles applications à la force mystérieuse et puissante, produite sur l'arbre des turbines.

L'économiste étudiera les conséquences d'une utilisation complète de la Houille Blanche, au regard des conditions d'existence de l'ouvrier et de l'artisan, comme au regard de l'économie nationale de notre pays.

Le juriconsulte cherchera à favoriser, par une législation appropriée, l'extension de la jeune industrie, et sa tâche ne sera pas la moins ardue, étant donnés les intérêts primordiaux qu'il aura à concilier. La question intéresse, en effet, à des titres divers, suivant que l'on s'occupera plus particulièrement de l'utilisation de la force des cours d'eau navigables ou des rivières non navigables, le droit administratif et le droit civil. Il faudra régler le conflit, que l'on soulèvera inévitablement, entre la collectivité et les citoyens au sujet de la part respective, qui leur revient, sur la force produite par nos fleuves et nos torrents.

Nous n'avons pas eu la prétention d'envisager le problème sous ce triple aspect. Nous plaçant, simplement, au point de vue juridique, nous avons essayé de chercher quelles étaient les réformes à introduire dans notre législation des eaux pour hâter l'utilisation des seuls cours d'eau non navigables. Encore n'avons-nous pas examiné toutes les solutions proposées. Nous avons laissé de côté des projets fort intéressants, comme ceux de MM. Pinat et Coignet. C'est que nous avons préféré faire ressortir, aux yeux du lecteur, plutôt l'esprit dans lequel ces projets avaient été conçus que les modalités de ces projets eux-mêmes. Nous avons voulu mettre en relief les principales tendances auxquelles avaient obéi les différents auteurs qui s'étaient occupés de

la question et, pour ne pas compliquer notre exposé, nous avons choisi, pour les analyser, les projets caractéristiques de chacune de ces tendances.

Cette question tant agitée de l'utilisation de la Houille Blanche, est mûre pour la discussion publique. Elle ne présente certes pas l'éclat, l'attrait, nous allions dire le clinquant de certains projets de réforme, qui ont le don d'absorber toutes les facultés du législateur. Elle offre cependant une importance incontestable, car elle intéresse un des organes essentiels de la vie nationale, le moteur de notre activité économique, le cœur de la nation : l'industrie. C'est assez dire que le gouvernement et le Parlement, conscients des intérêts généraux dont ils ont la garde, ne tarderont pas à examiner le projet soumis à leurs délibérations.

Certes, ce projet ne solutionnera pas le problème, dans son entier. Il restera à examiner s'il n'est pas nécessaire d'apporter quelques modifications au régime des usines établies sur les cours d'eau dépendant du domaine public

Du moins, en le votant, les Chambres donneront à l'industrie hydraulique ce dont elle a le plus besoin : les moyens de se développer dans la liberté et avec la pleine sécurité du lendemain.

« La Houille Blanche, a dit M. A. Leroy-Beaulieu, enlèvera aux contrées riches en charbon le monopole industriel que leur avait donné la vapeur, et, comme la puissance politique est souvent la conséquence de la puissance économique, il doit en résulter des changements dans l'équilibre même du monde. Une ère nouvelle s'ouvre devant nous, ère de grande prospérité, si nous savons mettre énergiquement nos forces hydrauliques en valeur. »

G. TOCHON.

CHAPITRE PREMIER

APERÇU GÉNÉRAL

§ I. — LA HOUILLE BLANCHE

GENERALITES

Les forces économiques d'un pays, son aptitude à produire des richesses en vue de la consommation d'abord et surtout en vue de l'échange, dépendent, en premier lieu, cela va sans dire, des qualités d'initiative intelligente et hardie des habitants qui l'occupent et en second lieu, du climat dont il jouit, du relief et de la richesse de son sol en général, plus encore que de l'étendue de son territoire.

Ce dernier facteur, le territoire *lato sensu*, est en fonction du premier, la race.

Plus la race sera industrielle et pratique, plus chez elle l'outillage économique sera poussé à un haut degré de perfection, plus aussi elle saura utiliser les ressources innombrables que la nature a prodiguées, sans parcimonie, sur toute la surface du globe et réaliser, dans son intérêt propre et dans l'intérêt général, une somme de bien-être dont bénéficiera le consommateur.

L'ingéniosité humaine, toujours à la recherche de plus de mieux-être a su réaliser des prodiges. Le geste de Prométhée, arrachant aux dieux le secret du feu vivifiant, a été répété plus d'une fois par l'homme. Comme le prisonnier jeté dans un cachot obscur ose à peine bouger et se recueille dans une prudente immobilité, puis peu à peu, ses yeux s'habituant aux ténèbres, parcourt du regard sa geôle, en étudie chaque pierre, chaque fissure et parvient, après un labeur long et patient à trouver l'issue libératrice, de même, l'homme, de misérable jouet des forces naturelles qu'il fut d'abord dans les siècles passés, dompte à son tour la nature indomptable, pénètre ses secrets, prévient ses mouvements désordonnés et fait de sa prison de misère et de ténèbres un palais éclatant de lumière et de richesse.

L'eau, plus que le feu, semblait aux premiers hommes une puissance formidable de destruction. Les crues subites des cours d'eau, débordant hors de leur lit, couvrant les rives, emportant, au loin,

dans leurs formidables remous, récoltes et habitations, fruits du labeur et de l'épargne, frappaient à un tel point l'imagination de nos ancêtres que la Bible en a fait l'instrument de vengeance de son terrible Jéovah. Ce déluge de 40 jours et de 40 nuits engloutissant l'espèce humaine dégradée et pervertie, apparaissant comme l'arme justicière d'un Dieu courroucé, n'est-ce pas la preuve éclatante de l'épouvante qui s'emparait des esprits, à la vue du fleuve débordé ?

Et pourtant d'assez bonne heure, l'idée vint à l'homme d'utiliser la force motrice des cours d'eau en vue de la satisfaction de ses propres besoins.

Alors apparurent les premiers moulins avec leurs roues à aubes actionnant les meules qui broieront le grain, bien modeste précurseurs de nos usines gigantesques.

Les seigneurs avaient conscience de la richesse que recélaient les cours d'eau traversant leurs fiefs. Ils se créaient des revenus en les « albergeant », c'est-à-dire en les donnant à bail pour une durée perpétuelle, moyennant une redevance annuelle (*cens*) et un droit d'entrée (*introge*). Puis la nuit du 4 août, abolissant les privilèges féodaux, remit aux riverains les droits du seigneur.

Au commencement du siècle dernier, les seuls moteurs mécaniques employés dans les tissages, papeteries, moulins, filatures, ateliers, forges et manufactures, étaient encore, à côté du moulin à vent et de la machine à vapeur toute nouvelle, la roue hydraulique. Ce ne fut que vers 1824 et 1830 que les Burdin, les Fourneyron, les Fontaine révolutionnèrent l'art de l'hydraulicien en inventant et en construisant la turbine.

Et, vers le milieu du siècle dernier, grâce aux progrès faits dans l'emploi industriel de l'électricité, les premières usines hydroélectriques surgissent de notre sol. Dès 1869, Aristide Bergès commençait sa carrière de hardi pionnier de la nouvelle industrie et attachait indissolublement son nom, à celui de la Houille blanche. C'est Cavour qui qualifia si pittoresquement la puissance dynamique de l'eau. C'est Bergès qui fit la fortune du mot.

Que de progrès réalisés depuis l'antique moulin. Là, l'eau captée actionne une roue qui, directement, fournit l'énergie, mécanisme rudimentaire, n'exigeant pas de longs et coûteux travaux. Ici, le torrent est capté, maîtrisé, régularisé. Ses eaux tumultueuses s'engouffrent dans de robustes turbines actionnant les dynamos, génératrices d'électricité. Il faut citer les fortes et saisissantes paroles de M. Hanotaux : « Aristide Bergès enferme son tuyau au flanc des rochers et monte jusqu'au glacier qu'il enferme dans sa chambre d'eau ; il met la main sur la cascade et la conduit, apaisée, dans son atelier ».

Les conséquences de l'utilisation ainsi comprise des forces hydrauliques étaient immenses. Une source inépuisable de richesse admirablement servie par un organe moteur, simple, robuste, d'installation facile, n'y avait-il pas là de quoi révolutionner la technique industrielle ?

Nos ingénieurs firent plus. Cette force latente qu'ils avaient su découvrir et utiliser au fond de nos vallées alpestres, ils trouvèrent le moyen de la distribuer au loin et de faire rayonner, à des centaines de kilomètres, son action bienfaisante, ouvrant ainsi une voie nouvelle, un champ illimité à l'activité humaine.

Ainsi, l'importance économique et industrielle de la Houille blanche n'est plus à démontrer. Les faits sont là qui prouvent la richesse inépuisable que recèlent, en leurs eaux indomptées, les fleuves et les rivières.

Nous nous occuperons, dans un instant, des conséquences économiques de l'utilisation rationnelle et complète des forces hydrauliques. Essayons d'apprécier pour le moment l'importance des richesses hydrauliques en France.

§ II. — RICHESSES HYDRAULIQUES DE LA FRANCE

Nous retrouvons à ce point de vue l'influence de la nature et de la composition du sol sur le développement économique d'un pays.

Le traitement du minerai en vue de son affination et de son utilisation industrielle, la force motrice qui actionnera les machines, nécessitent l'emploi d'un combustible abondant et peu coûteux.

De préférence, donc, pour économiser les frais généraux et abaisser par suite le coût de production du produit, les hauts fourneaux, les manufactures se sont établis dans le voisinage des forêts, alors que le bois, aisément exploitable, était le combustible unique ; puis, plus tard, à proximité des gisements de charbon de terre. Et dès lors, les pays riches en mines de houille virent affluer, chez eux, capitaux et industries.

Est-il nécessaire d'insister sur ce point, de noter l'incomparable prospérité de l'Angleterre, des Etats-Unis, de la Belgique, du bassin rhénan, du nord de la France ?

Nous avons cité la France. Tout le monde est d'accord pour reconnaître qu'au point de vue de l'importance et de l'étendue des gisements houillers, notre pays est bien mal partagé.

La production annuelle de la France en houille noire n'atteint, en effet, que 40 millions de tonnes, alors que les Etats-Unis tirent de leurs mines plus de 250 millions et l'Allemagne 160 millions de tonnes.

De même que, dans l'ensemble du monde, une division du travail s'est opérée, favorisant la création de centres industriels à proximité des gisements houillers, au détriment des pays moins bien partagés à cet égard, de même à l'intérieur de la France, c'est dans le Nord, dans l'Est, dans la région de Saint-Etienne que sont allés les capitaux, délaissant ainsi une bonne partie de notre pays.

Dès lors, quelle chance inespérée de rétablir l'équilibre à notre égard, si l'on pouvait substituer à la houille un autre moyen de créer de la force motrice.

Eh bien, ce facteur nouveau de richesses qui, sans se substituer partout à la houille, suppléera heureusement à son insuffisance dans les régions où elle fait défaut, nous l'avons : ce sont les réserves d'eau dont notre pays est abondamment pourvu, ce sont nos torrents blancs d'écume qui dévalent des sommets neigeux au fond des vallées de nos montagnes, ce sont leurs sœurs plus paisibles, les rivières de nos plaines, ce sont nos fleuves.

Evaluer en chevaux-vapeur, cette force nouvelle, n'est pas chose facile. Aucun recensement officiel d'ensemble n'a encore été fait pour notre pays. La raison en est aisée à comprendre. Voici l'explication très claire qu'en donne M. Tavernier, le distingué ingénieur des ponts et chaussées, dont les nombreux ouvrages et conférences sur la Houille blanche font autorité :

« Des deux éléments qui concourent à constituer la Force hydraulique d'un cours d'eau : la pente et le débit, le premier, la pente, est un élément connu ; les cotes semées sur nos cartes permettraient dès maintenant de dresser un premier inventaire général de notre richesse hydraulique, si on connaissait, avec une approximation même grossière, le second élément, le débit. Mais c'est à peine si l'on possède quelques jaugeages des cours d'eau les plus importants des Alpes, alors que, pour en bien connaître l'allure, des expériences continuées systématiquement pendant un grand nombre d'années seraient indispensables. Le service hydrométrique fédéral poursuit, en Suisse, depuis quelques années, une vaste et minutieuse opération de recensement. En compulsant les publications si remarquables que ce service a déjà fait paraître, on peut constater à quel point il est difficile, pratiquement, de se rendre compte par avance des variations de débit dont dépend la valeur industrielle d'un cours d'eau. Il ne suffit pas de connaître les étiages ordinaires ou exceptionnels, mais encore leur fréquence, leur durée. Les industriels qui ont installé les premières grandes usines hydrauliques du Dauphiné ou de la Savoie ont cherché avec raison à utiliser irrégulièrement, en sus des eaux d'étiage, une certaine proportion des eaux moyennes ; mais, pour fixer dans chaque cas, au mieux des circonstances, les eaux moyennes utilisables, c'est-à-dire le débit maximum de la

dérivation à créer, ils ont dû jusqu'ici opérer au sentiment et ce sont précisément les constatations faites par eux, depuis que fonctionnent leurs usines, qui constituent les seuls éléments dont nous disposons aujourd'hui pour apprécier l'allure des torrents alpestres. » (1)

On voit à quelles difficultés techniques se heurtent nos ingénieurs lorsqu'ils cherchent à calculer l'importance de nos forces hydrauliques. Néanmoins ce travail, fort utile, mais aussi fort long et délicat, a été entrepris par le Ministère de l'Agriculture dans la région comprise entre les Alpes et le Rhône ; il se poursuit en ce moment sous la direction de MM. de la Brosse et Tavernier : il s'étendra ensuite aux Pyrénées et aux autres régions montagneuses de notre pays. Il permettra alors de dresser, avec une approximation suffisante, l'inventaire des forces hydrauliques.

Jusque-là, il faut nous en tenir à des évaluations de sentiment. C'est ainsi que M. Tavernier évalue la richesse hydraulique des départements compris entre les Alpes et le Rhône à 3 millions de chevaux pour la puissance correspondant aux eaux basses ; 5 millions de chevaux pour la puissance correspondant aux eaux moyennes utilisables.

En 1904, dans un essai de recensement des principales forces hydrauliques, M. de la Brosse, ingénieur en chef des ponts et chaussées, estimait à 9 ou 10 millions de chevaux la richesse hydraulique de notre territoire.

Il s'agit ici naturellement de chevaux utilisables et non pas de chevaux utilisés.

Il serait intéressant de bien connaître ce dernier facteur pour juger de l'importance du problème juridique qui se posera tout à l'heure devant nous. Il n'y a aucun document bien précis à cet égard.

Voici encore quelques chiffres cités en 1902 par M. Tavernier, en ce qui concerne les moulins et les usines :

« Le recensement des moulins, en ce qui concerne les cours d'eau non navigables ni flottables, a été fait avec beaucoup de soin, en France, par le service de l'Hydraulique agricole, et les résultats généraux en ont été analysés par M. Turquan. Pour toute la France et pour l'année 1890, le nombre de ces établissements était de 69.620. Leur puissance totale brute s'élevait à 1.028.807 ; mais, avec le faible rendement d'engins très peu perfectionnés, la puissance totale réellement utilisée devait atteindre environ le tiers seulement de la puissance brute, soit 342.936, de telle sorte que par usine la

(1) Mémoires et compte rendu des travaux de la Société des Ingénieurs civils de France, *Bulletin* de mai 1902, page 736.

puissance moyenne brute était égale à 14 *ch*, et la puissance moyenne réellement utilisée à environ 4,7 *ch*.

« Les onze départements situés entre la frontière des Alpes et le Rhône n'accusaient pas dans la statistique de M. Turquan, comparés au reste de la France, une allure sensiblement différente. Le nombre des usines hydrauliques était pour cette région de 8.961 et leur puissance brute de 113.354 *ch*, soit en moyenne 12,6 *ch* par usine.

« Des données statistiques qui précèdent, on doit conclure que, même dans les régions alpestres, les « grandes forces hydrauliques », il y a quelques années, n'étaient pas utilisées. Elles l'ont été tout d'abord à Bellegarde, véritable installation de précurseurs où, malgré l'ingéniosité de la transmission par câbles télodynamiques, les milliers de chevaux créés sont presque restés sans emploi jusqu'à l'avènement de l'électricité ; à Genève, où l'on a employé l'eau sous pression pour la distribution des forces ; dans l'Isère, par M. Bergès.

« A la suite de ces premiers essais, dans les régions voisines de la France, de la Suisse et de l'Italie, les exemples se sont rapidement multipliés ; les installations grandioses se sont multipliées, où l'on chiffrait le nombre des chevaux non par dizaines et unités, mais par milliers et centaines.

« Aucune statistique complète de ces nouvelles usines n'a encore été faite. D'une enquête officieuse il semble résulter qu'au 1^{er} janvier 1899 les usines créées ou en voie de création dans la région des Alpes étaient au nombre de 58, représentant une puissance maximum totale de 250.000 *ch*, soit environ 4.000 *ch* par usine.

« Ainsi donc, en nombre rond, 9.000 moulins d'une puissance moyenne de 12 *ch* chacun, voilà le bilan par lequel se résume, à la suite d'efforts séculaires, la mise en valeur de notre richesse hydraulique alpestre ; 58 usines d'une puissance moyenne de 4.000 *ch* chacune, voilà ce qu'y a ajouté, au bout de quelques années, l'essor économique extraordinaire qui est la conséquence du progrès des applications électriques » (1).

Il faut convenir que ces chiffres sont à l'heure actuelle au-dessous de la vérité. Nous avons des évaluations plus récentes. M. Cordier, président de la Chambre syndicale des forces hydrauliques évalue à 300.000 chevaux environ la force actuellement utilisée (2).

Un autre spécialiste, M. Pacoret, écrit à ce sujet : « A l'heure actuelle, on compte, pour la totalité de la France, près de 8.000.000 HP captés, soit environ le dixième des forces hydrauliques que les flancs de nos montagnes recèlent, et dont la moitié au moins pour-

(1) Loc. cit. p. 741.

(2) Rapport Lebrun, annexe au procès-verbal de la séance du 21 février 1908, J. o., n° 1535.

rait être de facile mise en valeur. En admettant que 1 kilogramme de charbon donne le cheval-heure et que 8.000.000 de chevaux correspondent à 30 milliards de HPH, la richesse hydraulique de la France pourrait un jour balancer largement celle de nos houillères, avec cette différence que cette dernière ne peut aller qu'en s'affaiblissant, alors que la première paraît être de caractère inépuisable. Avec des chevaux de dix-huit heures, la houille blanche atteindrait une richesse double de celle de la houille noire, soit un mouvement annuel de près de 1.500 millions de francs. » (3).

Avec ses 8.000.000 de chevaux utilisables, la France vient après la Norvège (28 millions de HP) et la Russie (11 millions de HP), mais avant l'Italie (4.500.000 HP), le Japon (1 million de HP), et l'Allemagne (700.000 HP).

Donc, tributaires de nos voisins pour la houille noire, nous n'avons rien à leur envier sous le rapport de la houille blanche.

§ III. — DES OBSTACLES A L'UTILISATION RATIONNELLE DE NOS CHUTES D'EAU

Mais une chose peut frapper au premier abord. Comment se fait-il qu'ayant à notre disposition une telle somme de richesse, nous tardions tant à la mettre en exploitation ?

A cela nous pouvons trouver plusieurs raisons :

1) OBSTACLES JURIDIQUES

Des raisons d'ordre juridique, d'abord. Le régime légal actuel n'est pas fait pour aider à la création d'usines hydroélectriques.

Nous réservons pour plus tard l'examen de notre législation actuelle et des corrections à y apporter.

2) OBSTACLES TECHNIQUES

Des raisons d'ordre technique : Il faut de longs et coûteux travaux pour arriver à fixer le judicieux emplacement d'une usine. De plus, la force que l'on veut capter commande à l'ingénieur. Elle est capricieuse et obéit aux fluctuations atmosphériques. Il faut tenir compte du débit d'étiage qui vient limiter les plus belles chutes à une fraction souvent faible du débit moyen. Lorsque la configuration du terrain le permet, l'ingénieur pourra régulariser le torrent en construisant des réservoirs lui assurant une disponibilité constante d'eau. Mais là où ce travail ne sera pas possible, l'usine restera exposée à toutes les variations du débit du cours d'eau.

A cette fâcheuse situation il n'y a qu'un remède : le reboise-

(3) *La Technique de la Houille blanche*, Pacoret, p. 439. Dunot et Pinat 1908.

ment systématique des flancs, aujourd'hui dénudés, de nos montagnes.

Comme on l'a dit, la forêt est un « barrage vivant ».

« Si les pentes d'un bassin sont formées de roches à nu, dépourvues de sol où se puissent développer des végétations, écrit à ce sujet (1) M. l'ingénieur Cote, un spécialiste de la houille blanche, l'eau des pluies y glisse comme sur le toit d'une maison. Lors des précipitations abondantes pendant les orages, les ruissellements se précipitent avec violence vers le thalweg, et amplifient d'une façon considérable, parfois avec une soudaineté dévastatrice, le débit de la rivière. Ces pentes ne retenant point d'eau, il arrive alors que, pendant les époques de sécheresse, les sources tarissent rapidement et le lit du cours d'eau est à sec, ou à peu près, dans ce bassin vide.

« Quand, au contraire, la roche est recouverte de terre où poussent des végétations qui la maintiennent en place, l'eau s'y infiltre, y circule, le ruissellement est très atténué, le débit du cours d'eau ne grossit que lentement, et les sources longtemps alimentées par la nappe infiltrée, restituent à l'émissaire, pendant l'intervalle des pluies, l'eau retenue au moment où elles se produisent.

« Si les versants sont boisés, le phénomène de régularisation est encore plus accentué : lors des pluies abondantes, les arbres amortissent la violence et l'intensité des précipitations en retenant par leurs feuilles, une partie de l'eau qui tombe, le ruissellement ne peut plus se produire et toute l'eau qui parvient au sol s'y infiltre ; ce sol de la forêt est lui-même plus perméable et plus solidement fixé au flanc qui le porte, il est protégé contre l'érosion et constitue un puissant système de canaux capillaires qui emmagasinent d'abord et drainent ensuite avec lenteur vers les sources l'eau captée par sa surface. Ce sous-sol forestier constitue en quelque sorte le réseau vasculaire de l'épiderme terrestre à travers lequel circule normalement l'eau, de même que le sang circule à travers les artères et les veines du corps. »

Nous n'avons pas hésité à faire cette longue citation pour bien montrer la place que tient le reboisement, dans l'aménagement de nos chutes d'eau. Tout projet légiférant sur la matière devra chercher les mesures capables de hâter la reconstitution de nos forêts dont l'existence importe, non seulement au développement, mais encore à la conservation de notre richesse hydraulique.

3) OBSTACLES ECONOMIQUES

Les variations dans le débit d'un torrent ne constituent pas

(1) Annales de la Direction de l'hydraulique et des améliorations agricoles, Fascicule 31, p. 188.

seulement un obstacle d'ordre technique au fonctionnement de l'usine hydroélectrique. C'est aussi une des raisons, raison d'ordre économique, du retard mis à l'exploitation de nos richesses hydrauliques.

Il faut considérer, en effet, toute chute comme la somme de deux quantités. La première est le débit minimum, quantité fixe, égale au produit de la hauteur de la chute par le débit le plus bas qu'on puisse considérer pendant un certain nombre d'années consécutives ; la seconde est le débit dérivé en surplus du débit minimum, quantité essentiellement variable. Dans les basses chutes, le débit minimum est abondant, mais le cheval permanent est d'un prix assez élevé, étant donnés les travaux qu'il a fallu exécuter pour capter la force. Par conséquent, le cheval périodique y sera d'un prix également élevé. Dans les hautes chutes, au contraire, le débit minimum est moins abondant, mais le cheval permanent comme le cheval périodique, les frais d'établissement étant moins élevés, est aussi moins coûteux.

Etant donné cela, le problème économique consiste à trouver un emploi judicieux et rémunérateur de la force constante et de la force variable de la chute.

Un grand pas a été fait dans ce sens, par le transport de l'énergie à distance, singulièrement favorisé par la loi du 17 juin 1906.

Désormais, peu importe le lieu même où se trouve bâtie l'usine génératrice. Elle sera reliée à l'usine d'exploitation qui, elle, sera de préférence située à proximité des centres populeux ou d'une voie de communication.

Mais la question de l'emploi du cheval permanent et du cheval périodique subsiste. D'une part, les services publics, grands consommateurs d'énergie hydraulique, n'admettent pas de chômage. Ils ne peuvent s'accommoder des chevaux périodiques. Par contre, certaines industries s'accommodent fort bien d'une force motrice variable pourvu qu'elle leur soit livrée à très bas prix.

Il semble, dès lors, qu'après bien des tâtonnements, le problème de la meilleure utilisation de nos forces hydrauliques consiste à faire du transport d'énergie avec les basses chutes et du transport de force et de l'électro-chimie avec les moyennes et hautes chutes.

Ce n'est pas ce qui se passe en fait actuellement. Mais, peu à peu, par la force même des choses, on s'achemine vers une utilisation rationnelle de la force hydroélectrique.

M. Cordier, président de la Chambre syndicale des forces hydrauliques, exposait ainsi la situation (1) :

« Actuellement, la plus importante des applications de l'énergie électrique produite par les usines hydrauliques, non pas tant peut-

(1) Rapport Lebrun. Loc. cit.

être au point de vue de la puissance en chevaux, qu'au point de vue de son ancienneté, est la distribution de l'électricité au dehors...

« On sait les avantages qui en sont résultés en permettant à des localités extrêmement pauvres de jouir de tous les bénéfices de l'énergie électrique, soit comme lumière (il est des villages où il y a l'électricité jusque dans les étables) soit encore et surtout comme force motrice....

« Cette distribution de la force électrique a permis à ces communes d'entreprendre beaucoup d'améliorations, d'abord au point de vue de l'éclairage, qui se faisait autrefois de façon très primitive, et ensuite, au point de vue de la force motrice. Je citerai comme exemple la fabrication de l'huile. Dans toute cette région dont l'olivier constitue la principale richesse, le moulin à huile a une importance considérable. Beaucoup de villages étaient autrefois obligés de porter à de très grandes distances, à des moulins situés sur des cours d'eau où, bien souvent, il n'y a pas d'eau par suite de la sécheresse. La distribution de la force électrique a permis d'installer le moulin au milieu du village, amélioration très importante. Une commune, entre autres, qui applique la régie municipale sur une petite échelle, nous achète de l'énergie pour une assez faible somme ; dans le jour, elle s'en sert pour actionner son moulin, le soir elle l'emploie pour s'éclairer, et la nuit pour faire monter l'eau dont elle a besoin. »

N'y a-t-il pas là un exemple saisissant de la grande souplesse de l'énergie électrique, de sa possibilité de division à l'infini, de son adaptation la plus facile et la plus adéquate aux modes de travail les plus variés ?

Notons pour préciser les idées que, sur les 200.000 chevaux installés, 100 à 110.000 environ sont utilisés pour le transport de la force et de la lumière à distance.

* Et de plus en plus les services publics feront appel à l'énergie électrique, notamment l'industrie des transports. Déjà sur de nombreuses lignes de chemins de fer les compagnies auraient substitué la traction électrique à la vapeur si la question de réfection du matériel, avec toutes les difficultés financières qu'elle entraînerait, ne les avait pas arrêtées. Il est aisé de prévoir que petit à petit cette transformation s'opérera.

Si l'on évalue à 1.500.000 au minimum la somme des chevaux permanents disponibles, on voit que les services publics ont à leur disposition plus de puissance qu'ils n'en emploieront jamais.

Dans un autre domaine, également, un bel avenir est réservé à la houille blanche. Il s'agit d'une industrie, nouvelle encore, soumise à bien des mécomptes ainsi que l'expérience l'a montré.

Dans la fièvre du début, avec une véritable ardeur de néophytes,

des industriels avaient installé dans nos montagnes, de nombreuses usines destinées à produire du chlorate de potasse et surtout du carbure de calcium (1). Elles produisent tant et si bien que le marché se trouva encombré; les prix baissèrent à un tel point qu'ils ne permirent plus une utilisation rémunératrice de l'usine. Nombre d'exploitations durent fermer. On vit le cheval hydraulique, dans les Alpes, tomber à 20 et 30 francs par an.

Il semble bien que ce soit une des conséquences de l'utilisation de la force hydroélectrique, de provoquer par les bas prix une surproduction causant un engorgement du marché. Ces temps derniers, deux usines fabriquant l'aluminium en Maurienne ont dû renvoyer une grande partie de leur personnel en attendant qu'elles aient pu écouler le stock de marchandises encombrant leurs entrepôts. Peut-être, est-ce là un contre-coup de la crise actuelle de l'automobilisme, car le développement de l'industrie de l'aluminium était dû surtout, en même temps qu'à la hausse du prix du cuivre, à l'emploi plus étendu de l'aluminium dans l'industrie de l'automobile.

Mais chaque jour, l'énergie électrique trouve de nouveaux emplois dans l'industrie électro-métallurgique ou électro-chimique.

Écoutez M. Cordier (2) : « Une industrie qui s'est créée il y a peu de temps, est celle des métaux spéciaux : ferro-chrôme, ferro-silicium, etc. employés pour la fabrication des aciers spéciaux, soit pour les cuirasses des navires, soit pour les obus. On les emploie également dans les ateliers de construction mécanique où, pour travailler des aciers de plus en plus durs, il faut se servir d'outils d'une qualité supérieure. »

L'électro-chimie est appelée également à un grand avenir. Il suffit de relire les paroles enthousiastes de Berthelot, célébrant, à l'ouverture du Congrès de chimie appliquée de 1900, toutes les merveilles déjà réalisées, entrevoyant pour la « chimie de l'avenir » de nouveaux et incalculables succès, tels par exemple que la fixation de l'azote atmosphérique. Cette industrie nouvelle s'appelle la nitrification, opération qui consiste à retirer de l'air une partie de l'azote et à transformer cet azote en azotate de chaux qu'on livre à l'agriculture et qui fera concurrence au nitrate provenant de l'étranger. On importe actuellement d'Amérique en Europe, à peu près 800.000 tonnes de nitrates naturels pour l'agriculture. On juge par là de l'importance de ce seul débouché quand les électro-nitrificateurs qui s'expérimentent un peu partout, seront en fonctionne-

(1) Pour remédier à la crise qui loin de se calmer paraît entrer dans une phase critique, les industriels viennent de prier le gouvernement de frapper d'un droit de six francs le carbure de calcium provenant de l'étranger. Le ministre des finances a promis de prendre une décision avant janvier 1909, date à laquelle le brevet Bullier tombera dans le domaine public.

(2) Rapport Lebrun. Loc. cit.

ment industriel. On a calculé qu'il faudrait 2 millions de chevaux pour fabriquer synthétiquement (avec les prévisions de rendements actuels) une quantité de nitrates, égale à celle qu'importent actuellement, en Europe, les mines du Chili. Pour peu qu'il se manifeste de semblables emplois de nos forces hydrauliques, conclut M. Cote, à qui nous empruntons ces renseignements, il faut se demander même si elles suffiront.

Oui, sans doute, nos forces hydrauliques suffiront à tous les emplois que la science leur trouvera, étant donné surtout que, très vraisemblablement, les chiffres mesurant leur importance sont au-dessous de la vérité.

Importance des capitaux engagés dans l'industrie hydroélectrique. — Il serait intéressant de connaître la somme des capitaux engagés dans l'industrie hydroélectrique, afin de mieux apprécier l'importance du problème législatif qui se posera dans un instant devant nous.

A ce sujet, M. Cordier, a déclaré (1) « que l'on peut se baser, d'après les renseignements reçus il y a quelque temps, sur un capital engagé d'environ 300 millions, et étant donnés les travaux en cours pour l'aménagement des chutes et le développement de certaines usines existantes, surtout dans l'industrie électro-métallurgique, on peut estimer que le capital engagé, dans l'industrie hydroélectrique, sera d'environ 500 millions dans peu de temps ». M. Cordier comprend dans ce chiffre les usines, magasins, réseaux de distribution, appareils de transformation et d'utilisation à l'exception des outils qui sont actionnés, chez les abonnés, par l'électricité.

En résumé, 8 à 10 millions de chevaux utilisables sur lesquels 300.000 seuls sont encore utilisés ; un capital de 500 millions engagé dans les entreprises existantes. On voit, après cet exposé, bien incomplet, des applications actuelles et des applications possibles de l'énergie électrique, quelle urgence il y a à favoriser, par tous les moyens, l'essor d'une industrie grosse de promesses, dans un domaine où nous avons et où nous pouvons garder, si nous le voulons, une forte avance sur les autres peuples.

§ IV. — CONSEQUENCES D'UNE UTILISATION AUSSI LARGE QUE POSSIBLE DE NOS COURS D'EAU, AU POINT DE VUE ECONOMIQUE ET SOCIAL

Il semblerait, à première vue, d'après ce que nous venons de dire — et beaucoup d'observateurs superficiels n'ont pas manqué de

(1) Rapport Lebrun. Loc. cit.

le faire ressortir, — que du jour où toutes les réserves de houille blanche seront utilisées, le règne de la vapeur aura pris fin. Dans ce domaine, l'imagination peut se donner libre cours et, des cerveaux échauffés jaillissent des descriptions enthousiastes du monde du travail dans l'âge futur, l'âge de l'électricité succédant à l'âge de la vapeur, car l'eau présente tous les contrastes possibles avec la houille noire.

A côté de ces conséquences économiques, nombreux sont ceux qui attendent de l'électricité amenant la force jusqu'au domicile du travailleur, la fin du régime du travail à la fabrique, la substitution de l'atelier familial à l'usine.

Il y a, dans ces appréciations, une grande part d'illusions.

La houille blanche et la houille noire. — Il est d'abord inexact de penser que la houille blanche se substituera complètement à la houille noire. Par la force même des choses, ces deux sources d'énergie coexisteront et se suppléeront souvent.

En effet, s'il peut ne pas y avoir de difficultés techniques à l'extension des réseaux hydroélectriques transportant l'énergie au loin, au contraire, quelque perfection qu'on atteigne, ces réseaux se termineront aux points où le prix de l'énergie qu'ils distribueront sera égal au prix de revient du cheval produit par la houille noire. C'est là une loi économique bien certaine et qu'on ne peut transgresser. Entre une usine hydroélectrique transportant son énergie dans une direction déterminée et des mines de houille ou des centres facilement accessibles aux charbons, il existe un ligne de démarcation qui est le lieu économique des points tels que le prix de l'énergie transportée y est le même pour la chute d'eau que pour l'usine à vapeur. Ainsi, entre Grenoble et Saint-Etienne, par exemple, il y a une ligne sur laquelle, toutes choses restant égales d'ailleurs, l'énergie de la houille blanche revient au même prix que celle de la houille noire. Au fur et à mesure que se perfectionnera le transport de force, cette ligne se rapprochera de Saint-Etienne, mais elle existera toujours et les prix de revient du cheval sur les turbines des Alpes et sur les volants des machines à vapeur de la Loire sont tels qu'il est impossible économiquement de faire franchir cette ligne à l'énergie des torrents dauphinois ou savoyards. Seules, quelques chutes d'eau importantes, qui se trouvent au voisinage immédiat du bassin houiller, peuvent y faire pénétrer des réseaux de transport de l'énergie hydroélectrique.

Ainsi donc, une loi économique inéluctable s'oppose à l'extension indéfinie des réseaux de transport de l'énergie à distance. Et, à l'appui de ce raisonnement, les statistiques sont là qui montrent que dans des pays très avancés au point de vue de l'aménagement des forces hydrauliques, la Suisse et l'Italie, la progression des

importations de houille n'a pas fléchi. Il en est de même chez nous pour la consommation de l'Isère et de la Savoie. A Lyon, en dix ans, malgré Jonage, la puissance totale des appareils à vapeur a doublé.

C'est que, loin de se poser en rivale de la houille noire, la houille blanche a souvent besoin de l'aide de son aînée. La quantité d'énergie consommée par les services d'éclairage, de transport est, en effet, variable, passe chaque jour par un minimum et par un maximum dont les valeurs sont parfois fort éloignées les unes des autres. Il y a ce qu'on appelle des *pointes* correspondant à une consommation bien supérieure, pendant quelques heures, à la moyenne journalière.

Or comme, généralement, les variations du débit des cours d'eau n'ont pas lieu dans le même sens que celles de la consommation, l'usine génératrice ne pourra compter sur ses propres forces pour passer ces pointes. Il lui faudra faire appel à une source d'énergie supplémentaire, petites chutes auxiliaires, accumulateurs électriques ou machines à vapeur. Et les techniciens sont d'avis qu'un très grand nombre de chutes, actuellement inutilisables à cause de l'extrême irrégularité de leur débit, seraient néanmoins d'un bon rendement si on les accouplait électriquement avec des usines génératrices électriques à vapeur, placées, elles, dans la zone d'action de la houille noire. Aussi, peut-on dire avec raison, que la machine à vapeur verra son rôle s'élargir d'autant plus que les chutes s'amélioreront plus nombreuses.

Et il est inexact de prétendre que la houille blanche remplacera partout la houille noire, comme source d'énergie.

La houille blanche et les centres de production. — Ce qui est vrai, c'est qu'une utilisation rationnelle de nos forces hydrauliques suppléera à l'insuffisance de notre production en houille et provoquera peut-être une nouvelle distribution de nos centres industriels.

Des régions qui n'ont jamais connu la grande industrie, des pays exclusivement agricoles voient surgir de leur sol des usines capables de retenir chez eux des populations que le manque de ressources oblige à s'expatrier.

C'est le cas de la Savoie, des Hautes-Alpes.

Cependant là encore, il ne faut rien exagérer. Sans doute, là où le voisinage de rapides voies de communication permettra une exploitation rémunératrice de la houille blanche, le nombre des indigènes émigrants ira diminuant. Ainsi, par exemple, les usines établies dans la vallée de l'Arc, que traverse la voie ferrée du Rhône au mont Cenis, apportent au cultivateur, employé dans l'usine pendant la belle saison, l'appoint indispensable au maigre gain qu'il retire de son champ. Il y a même eu là, à la disposition de l'industriel, pendant

longtemps, une main-d'œuvre peu coûteuse dont les exigences, à la vérité encore bien modestes, ne se sont fait jour que depuis peu.

Mais la situation du montagnard habitant les hautes vallées ne sera guère changée. L'usine génératrice, puisant chez lui la force, ne l'utilisera pas sur place, mais la transportera au loin, vers les voies de communication, vers les centres industriels et les régions peuplées.

Tout ce qu'on peut espérer, c'est que de nombreux établissements industriels s'installeront dans les basses vallées traversées par la voie ferrée, faisant pénétrer dans ces parties mortes de l'organisme français, un peu de vie et un peu d'activité.

En résumé, il est permis de penser que l'utilisation complète et rationnelle de la houille blanche, utilisation toujours accrue par les progrès incessants de la technique industrielle, facilitée par une législation s'inspirant de l'intérêt général et ne tenant compte que des intérêts particuliers respectables, aura d'immenses conséquences économiques et pourra, sinon déplacer l'hégémonie industrielle du monde, à notre profit — car cela ne dépend pas seulement des facteurs naturels mais aussi des facteurs humains, ethniques — tout au moins rétablir l'équilibre, en nous permettant de tenir honnêtement notre rang dans la lutte pour la conquête des débouchés.

La houille blanche et l'atelier familial. — Certains, nous l'avons dit, sont allés plus loin. Des juristes, des sociologues, des ingénieurs mêmes, ont vu dans la houille blanche un remède capable d'enrayer la disparition progressive de l'atelier familial.

Voici ce que dit notamment à ce sujet M. Cordier : « Une des premières utilisations (de la distribution de l'électricité à domicile) a été faite en particulier dans le département de la Loire, je cite cet exemple parce qu'il me semble un des plus intéressants, parce que, grâce à cette utilisation, on a pu réaliser une décentralisation complète de l'industrie et permettre aux passementiers de la Loire de travailler chez eux, à Saint-Etienne et dans toutes les localités environnantes. La Compagnie de la Loire a plus de 8.000 clients, tous très petits puisqu'ils représentent une puissance inférieure à 8.000 chevaux. Ces clients sont surtout les passementiers qui emploient de petits moteurs pour remplacer le travail manuel d'autrefois, au grand avantage du travail familial. Autrefois, avec le travail manuel, il n'était pas possible à un passementier aidé seulement de deux ou trois de ses fils, d'avoir plusieurs métiers ; actuellement, avec le moteur électrique qui fait marcher les métiers, il n'est pas rare de rencontrer des ateliers qui comprennent deux ou trois métiers dont le passementier est propriétaire, et où, seule, sa famille travaille » (1).

(1) Rapport Lebrun. Loc. cit.

Voilà, semble-t-il, une expérience concluante. On nous permettra, cependant, de rester sceptique. La question n'est pas de savoir comment le métier doit être sauvé, mais bien s'il n'est pas, au contraire, condamné à disparaître devant la fabrique, et si l'artisan ne tombera pas peu à peu au rang de travailleur à domicile.,

Il est évident que là où il est en concurrence avec la fabrique, le métier doit disparaître et rien ne pourra le sauver. Ce n'est pas le moteur à domicile qui lui rendra la vie. Ce moteur permettra à l'ouvrier d'avoir quelque temps de loisir. Mais cet ouvrier verra-t-il son salaire augmenter ? Non, il produira plus, on le paiera moins. La machine à coudre a-t-elle amélioré la situation des femmes qui s'en servent ? En aucune façon, parce que les entrepreneurs, les clients paient d'après le travail qu'on peut faire à la machine. L'artisan voit ses salaires baisser. Mais en même temps ses dépenses augmentent. En dépit des sociétés qui se sont formées, comme à Lyon, il y a une dizaine d'années, pour faciliter aux canuts l'achat des métiers, la dépense à faire de ce chef est toujours une lourde charge ; charge obligatoire pour tous les canuts, du jour où quelques-uns d'entre eux ont eu abandonné leurs métiers primitifs.

De plus, ce petit moteur est un producteur de force beaucoup plus coûteux que la machine de la fabrique. L'unité de force revient évidemment à un prix plus élevé pour les petits moteurs.

Enfin, aujourd'hui, l'artisan emploie des aides ; si demain, avec le moteur électrique, lui et sa famille suffisent au travail, les aides seront congédiés et l'offre de leurs bras fera baisser le taux des salaires.

Augmentation du nombre des artisans, surproduction, dépréciation des salaires, tels seront les effets de l'introduction du moteur mécanique dans le métier. L'intermédiaire seul peut espérer voir grossir ses bénéfices.

Ce n'est pas seulement la machine à vapeur qui a tué le métier, mais la division du travail et une foule d'autres causes. L'emploi du moteur mécanique à domicile n'empêchera donc pas le métier de disparaître là où les lois économiques l'ont condamné. Et ce n'est pas l'exemple des canuts lyonnais succombant malgré les métiers perfectionnés dont on les a dotés, qui nous fera changer d'avis.

Aurait-ce été, du reste, un grand service que la houille blanche aurait rendu aux travailleurs, en prolongeant l'agonie d'un mode de travail qui n'a vraiment quelque qualité, quelque force, quelque chance de survie que dans certaines spécialités où la machine n'est d'aucun secours et qui trop souvent, hélas, ne se différencient guère de l'industrie à domicile, comme elle soustrait à la surveillance des inspecteurs du travail, comme elle par conséquent dange-reux et pour le travailleur et pour le consommateur.

CHAPITRE DEUXIÈME

LA LÉGISLATION ACTUELLE

SECTION I. — GÉNÉRALITÉS

Une exploitation rationnelle et complète des sources d'énergie que recèlent nos torrents de montagne aurait donc des conséquences incalculables au point de vue de la prospérité de la France dans le monde et de certaines régions de notre pays. On peut dire, en un certain sens, que c'est une question vitale pour notre patrie.

D'où vient alors, mises à part les difficultés d'ordre technique et économique examinées dans le chapitre précédent, le principal obstacle, on peut dire l'unique obstacle à l'établissement des usines hydroélectriques : ce sont les défauts de notre législation actuelle au regard du régime des cours d'eau non navigables ni flottables, les seuls dont nous nous occuperons dans cette étude.

Les intérêts en présence. — Deux grands intérêts sont en présence, que notre législation dresse en face l'un de l'autre en antagonistes irréductibles : l'intérêt de l'agriculture, l'intérêt de l'industrie.

D'abord l'agriculteur, souvent riverain possesseur du lit de la rivière, qui veut utiliser toute l'eau à laquelle il a droit pour irriguer ses terres et dont l'intérêt, bien ou mal entendu, est de traiter en belligérant, sans observer toujours les lois de la guerre, tout industriel qui médite de détourner dans ses canalisations une partie de l'eau du torrent.

Puis l'industriel qui veut installer son usine le plus confortablement, le plus puissamment, le plus économiquement possible, et qui se heurte à chaque instant à des barrages d'une autre résistance que ceux qu'il projette d'établir car ils sont faits très souvent

d'illusions démesurées, de résistances têtues et obtuses, cimentées de cupidité mesquine et stérile.

De-ci, de-là, entre les belligérants, se dressent fort adroitement des irréguliers sans foi ni loi, que l'appât de riches dépouilles attire toujours sur les lieux du combat et qui s'abattent sur une région riche en chutes, dès qu'ils ont vent d'une bonne affaire.

Et pour compléter ce tableau réaliste, l'Etat, dont la mission est de tenir la balance entre les intérêts privés pour les empêcher de nuire à l'intérêt général et qui, planant au-dessus de ces discordes, assiste en spectateur indifférent et serein aux luttes fratricides, quoiqu'on en dise, mettant aux prises l'industrie et l'agriculture.

L'Etat doit intervenir. — L'Etat, le législateur doit intervenir, non seulement pour demander, pour exiger en vue de l'alimentation des services publics sa part de houille blanche, richesse nationale, mais aussi et surtout pour faire le départ entre les intérêts respectables et les intérêts négligeables, sauvegardant les uns, sacrifiant sans hésiter les autres.

Certes, nous disons encore aujourd'hui, comme Sully, que « terre et labour sont les deux mamelles de la France ». Il ne peut être question de porter atteinte aux droits acquis et de réduire en quoi que ce soit la faculté que le riverain tient de la loi, d'irriguer ses terres. L'industrie peut, à tout prendre, se passer de l'eau. Elle a d'autres forces motrices à sa disposition. L'irrigation est, au contraire, nécessaire à la bonne culture des terres.

Mais du moment que l'industrie trouve dans nos torrents de l'énergie en abondance et à bon marché, le législateur doit faire en sorte que pas une parcelle de cette énergie ne soit perdue, qu'elle aille tout entière à ces usines titanesques, alimentant les marchés nationaux et mondiaux et soutenant avec leurs produits, au delà des mers, le prestige et la bonne renommée commerciale de notre pays.

La protection des sites. — Est-ce à dire que nous rêvions, je ne dis pas la mise en bouteilles, mais la mise en canaux de nos cascades rebondissantes qui font la joie du touriste et l'admiration du poète ? Va-t-on exposer les innombrables étrangers qu'attire le charme de nos montagnes, à la désagréable surprise d'apercevoir au détour de la route, au lieu du site agreste soigneusement décrit par leurs guides, la disgracieuse usine, mugissante, haletante, empuantant l'air des lourdes fumées qui s'échappent de ses hautes cheminées ?

Non pas, l'Etat peut et doit protéger les sites et refuser l'autorisation nécessaire à la construction d'une usine là où il le jugera

nécessaire. Il s'agit également ici d'une richesse nationale à sauvegarder.

Mais loin que l'invasion de nos vallées par les industriels soit à ce point de vue un danger (1), cela sera certainement un bien. Il est possible, en effet, d'espérer que ce que n'ont pu faire les efforts méritoires de l'Administration des forêts en butte à la résistance des populations montagnardes, les usiniers le réaliseront dans leur intérêt. L'arbre est le grand régulateur de nos cours d'eau, et peut-être un jour verrons-nous, grâce à la houille blanche, nos pics dénudés revêtir à nouveau leur parure de forêts dont on les avait imprudemment dépouillés.

Nous avons dit quels étaient les intérêts en présence. Le moment est venu d'exposer comment ils sont réglés par la législation actuelle.

PREMIERE PARTIE : EXPOSE

SECTION II. — ETUDE DU REGIME ACTUEL

Le Code civil. — La loi de 1898. — Les lois de 1845 et 1847 sur l'irrigation. — Loi du 17 juin 1906 sur les distributions

DISTINCTION ENTRE LES COURS D'EAU NAVIGABLES ET FLOTTABLES ET LES COURS D'EAU NON NAVIGABLES NI FLOTTABLES

Ici, à la base de notre législation sur le régime des eaux, nous trouvons la distinction traditionnelle de notre droit, distinction bien antérieure au Code civil, entre les cours d'eau navigables et flottables, les « chemins qui marchent », réservés, à cause de leur utilité publique, à l'usage de tous, et les torrents, au cours trop rapide et trop capricieux pour permettre la navigation ou simplement le flottage. Ces derniers furent laissés à la libre disposition des riverains dont ils baignent l'héritage.

Le Code civil n'a fait que donner une forme définitive à ce classement de nos cours d'eau en navigables et flottables ; non navigables ni flottables.

L'article 538 dit expressément : « Les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, *les fleuves et rivières navigables ou flottables*, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades et généralement toutes les portions de territoires

(1) Le Congrès de la Houille Blanche, tenu à Grenoble en 1902, avait émis le vœu « qu'une entente s'établisse entre la Société des sites pittoresques et les Syndicats régionaux pour l'exploitation des forces naturelles, afin de concilier dans la mesure du possible les charmes et les besoins de l'esthétique avec les nécessités de la vie industrielle moderne, notamment en ce qui concerne le captage des hautes chutes dans les pays de montagne ».

français qui ne sont pas susceptibles de propriété privée sont considérés comme des dépendances du domaine public ».

Les chutes des cours d'eau navigables

Aucune difficulté ne se présente donc pour les chutes d'eau produites par les cours d'eau navigables et flottables. Comme les cours d'eau dont elles font partie, elles appartiennent à l'Etat, en vertu de l'article 538 précité et comme eux ne sont pas susceptibles de propriété privée, toutes les dépendances du domaine public étant inaliénables et imprescriptibles.

L'Administration a la faculté de permettre certaines utilisations spéciales des cours d'eau navigables et flottables, soit pour l'agriculture, soit pour l'industrie. Aux termes des articles 41 et 42 de la loi de 1898, ce sont les préfets qui statuent, sauf recours au ministre, après enquête et sur l'avis des ingénieurs, sur les demandes de prises d'eau, et sans enquête nécessaire sur les demandes en autorisation d'établissements temporaires. Ils fixent la durée de l'autorisation qui ne doit jamais dépasser deux ans. Toute occupation de plus longue durée ne peut être accordée que par décret en Conseil d'Etat (art. 43). Les autorisations ainsi données ne constituent que des tolérances. Nul n'y a droit. Leur refus, par conséquent, ne donne ouverture à aucun recours. Elles donnent lieu à redevances, sont toujours précaires et tout particulier qu'elles gênent peut recourir aux tribunaux judiciaires pour obtenir la réparation du dommage subi ou la cessation de la gêne éprouvée.

Nous en avons dit assez pour montrer qu'il est impossible d'acquérir un droit quelconque sur l'eau, le lit, les berges des rivières navigables, que cette impossibilité ne souffre pas d'exception, même au profit des propriétaires d'héritages bordant ces rivières. Un riverain qui utiliserait une chute sur son parcours ou dériverait l'eau pour en créer une, ne saurait résister aux injonctions de l'Administration, au cas où celle-ci voudrait ordonner la démolition des ouvrages sauf, bien entendu, l'hypothèse d'une loi spéciale qui peut toujours déroger à un principe général, comme cela s'est produit pour la Société des Forces motrices du Rhône.

Ce caractère essentiel de précarité des installations hydroélectriques sur les cours d'eau dépendant du domaine public, nous ne le rencontrerons pas lorsqu'il s'agira des rivières non navigables ni flottables. D'où la nécessité de savoir à quelle catégorie appartient chaque cours d'eau.

NECESSITE DE BIEN DISTINGUER LES COURS D'EAU NAVIGABLES DE CEUX QUI NE LE SONT PAS

La distinction entre les cours d'eau navigables et non navigables est, nous l'avons dit, très ancienne.

On la trouve dans les anciennes ordonnances, notamment dans l'ordonnance d'août 1669 et dans la déclaration royale d'avril 1683. Elle est reproduite dans la loi du 22 novembre-1^{er} décembre 1790 ainsi que dans le Code civil (art. 538).

Cependant ce n'est guère qu'en 1829, à propos de la réglementation de la pêche que l'on a aperçu la nécessité de préciser quels cours d'eau seraient ou non considérés comme dépendances du domaine public. Dans les premiers, la pêche est exploitable au profit de l'Etat. Dans les seconds, elle appartient aux riverains.

En exécution de l'art. 3 de la loi du 15 avril 1829 on dressa un tableau de cours d'eau navigables et flottables. Soit sur la demande de certains riverains, soit sur l'initiative de l'Administration, l'énumération a été modifiée par de nombreuses décisions, et quand il s'agit d'éclaircir un doute, il est devenu de pratique courante de se renseigner auprès de l'administration préfectorale, qui indique à la fois dans quelle catégorie la rivière est classée et quelle est la délimitation de ses bords. Il faut remarquer que la domanialité publique des rivières navigables est indépendante de tout classement ; Il suffit que le cours d'eau soit navigable en fait, que l'aptitude à porter bateau dérive de l'état naturel des lieux ou ait été produite artificiellement.

Dès lors on doit admettre également que pour être valable, le classement doit être conforme à la réalité des faits. Il se peut aussi que les riverains aient intérêt à contester la légalité d'un classement. La question se pose actuellement pour la rivière Arc (Savoie) qui traverse la vallée de la Maurienne et va se jeter dans l'Isère. Sur une partie de son cours, un peu en aval de Saint-Jean-de-Maurienne, jusqu'à l'Isère, l'Arc est considéré comme navigable bien qu'en fait il ne puisse supporter même un radeau de bois.

Dans ce cas, les intéressés peuvent se pourvoir devant le Conseil d'Etat qui doit examiner et résoudre, en fait, la question de navigabilité, sans que sa compétence puisse être diminuée par des actes déclaratifs d'utilité publique. C'est ce qu'ont fait les riverains de l'Arc dans l'exemple précité.

La question peut être soulevée également au sujet d'une contravention portée soit devant le Conseil de préfecture, soit devant les tribunaux judiciaires. Dans ce cas, le tribunal administratif qui en sera requis doit examiner si le classement a été légal, et le tribunal judiciaire qui est saisi d'une question préjudicielle sur ce point, doit surseoir jusqu'à ce que l'autorité administrative ait statué.

§ I. — A QUI APPARTIENNENT LES COURS D'EAU NAVIGABLES ?

Supposons maintenant un cours d'eau dont l'aptitude à

porter des bateaux ou des radeaux de bois n'est contestée par personne.

A qui appartient-il ? A l'Etat, dont dépendent déjà les rivières navigables et flottables, ou au riverain, ou encore ni à l'un ni à l'autre mais à personne ?

Les trois systèmes ont eu leurs partisans avant la loi du 8 avril 1898 qui trancha définitivement la controverse au profit du riverain, du moins quant au lit de la rivière.

Nous ne nous attarderons pas à examiner les différentes solutions que les auteurs avaient suggérées en l'absence de textes formels.

Disons seulement que la jurisprudence, en fin de compte, après quelques hésitations, avait fini par considérer le lit et l'eau de la rivière comme des *res nullius*. Juridiquement, cette manière de trancher la difficulté était bien la seule acceptable, puisque le Code civil ne désignait pas formellement le propriétaire de la rivière. Dans ces conditions, il était aussi hasardeux d'attribuer le lit et l'eau à l'Etat qu'aux riverains.

En effet, l'article 538 du Code civil en attribuant à l'Etat la propriété des seuls cours d'eau navigables et flottables, laissait entendre que les rivières non navigables ni flottables étaient exclues du domaine public.

C'est ce qu'avaient méconnu ceux qui, se basant sur l'ancien droit, déclaraient l'Etat propriétaire des rivières non navigables ni flottables. Ce faisant, ces derniers ne voyaient pas dans l'article 538 ce qui y était implicitement.

D'autres, au contraire, y trouvaient ce qui n'y était pas et, par un *a contrario* fragile, attribuaient aux riverains ce que le Code ne donnait pas à l'Etat.

Quoi qu'il en soit, la jurisprudence nettement affirmée par de nombreuses décisions de la Cour de cassation, du Conseil d'Etat et de la plupart des Cours d'appel, considérait lit et eau des rivières non navigables ni flottables comme des *res nullius*.

Conséquences : l'usage en était commun à tous, sauf à régler cet usage par des lois de police.

1) Le lit

LA LOI DU 8 AVRIL 1898

La loi du 8 avril 1898 est venue modifier, quant au lit de la rivière, cet état de chose.

Depuis longtemps on avait compris à quel point il serait utile de coordonner en une loi d'ensemble tout ce qui concernait le régime des eaux. On y songeait déjà en 1808. On y a songé de nouveau sous la Restauration et sous la Monarchie de Juillet. La question fit un pas sous le second Empire ; le Conseil

d'Etat était parvenu à mettre sur pied, en 1870, un projet complet. Présenté au Sénat, le 24 janvier 1880, par M. Varroy, ministre des Travaux publics, rapporté par M. Cuvinot, ce projet fut voté, par le Sénat, en 1883. Il dormit pendant 14 ans dans les cartons du Palais-Bourbon, qui n'ont décidément rien à envier à ceux du Luxembourg et fut adopté le 25 mars 1898 sur le rapport de M. Delbet, après déclaration d'urgence.

Le titre II de cette loi (art. 2 à 29) s'occupe des cours d'eau non navigables ni flottables.

L'art. 3 de la loi de 1898 décide : « Le lit des cours d'eau non navigables et non flottables appartient aux propriétaires des deux rives. Si les deux rives appartiennent à des propriétaires différents, chacun d'eux a la propriété de la moitié du lit, suivant une ligne que l'on suppose tracée au milieu du cours d'eau, sauf titre ou prescription contraire. »

Nous ne rechercherons pas les raisons qui ont poussé le législateur à modifier l'état de choses antérieur. Nous n'apprécierons pas non plus, en soi, cette modification approuvée par les uns, vivement critiquée par d'autres, dont M. Planiol, qui la qualifie de « véritable aberration législative » (1).

Ses conséquences. — Nous verrons plus loin les conséquences que l'on a pu très logiquement tirer de cette disposition nouvelle. Notons seulement pour l'instant quelques-unes de ces conséquences

D'abord les riverains ont le droit exclusif de prendre dans la rivière tous les produits naturels tels que vases, sable, pierre, à la condition de ne pas modifier le régime des eaux (art. 3, par. 3).

Lorsque le lit du cours d'eau est abandonné soit naturellement, soit par suite de travaux légalement exécutés, chaque riverain en reprend la libre disposition (art. 4), sauf le droit pour ceux chez qui passe désormais la rivière et pour ceux dont elle a abandonné les fonds, à rétablir, dans l'année, l'ancien cours des eaux (art. 5).

Désormais, tout travail public effectué sur le lit de la rivière emporte dépossession des riverains ; c'est, en effet, sur leur terrain que l'on construit ou que l'on passe ; ils doivent être indemnisés. De même tout particulier qui voudra construire un barrage, établir des canalisations dans la rivière, ne devra pas seulement se pourvoir d'une autorisation administrative, mais aussi se procurer le consentement du riverain.

Quand un cours d'eau non navigable le devient par des travaux effectués, on ne doit pas seulement indemniser les riverains, à raison du droit de pêche qui leur est enlevé et de la servitude de halage ou de marchepied qui leur est imposée ; on doit, en outre, les

(1) *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1902.

indemniser à raison de la propriété du lit qui cesse de leur appartenir.

A côté de ces conséquences favorables aux riverains, l'attribution à eux faites par la loi de 1898, du lit de la rivière entraîne deux conséquences à leur détriment.

D'abord le sol de la rivière s'ajoute à leurs terres pour le calcul de l'impôt foncier.

Ensuite, si le cours d'eau est artificiellement détourné, les terrains qu'emprunte le nouveau cours ne cessant pas d'appartenir à leur propriétaire, celui-ci ne subit pas d'expropriation : il subit seulement une servitude d'aqueduc et sera indemnisé de ce dommage par le juge de paix, après expertise.

Voici donc l'innovation de la loi de 1898 et quelques-unes de ses conséquences. *Le lit de la rivière appartient aux riverains.*

2) L'eau

Quid de l'eau qui coule dans ce lit ? La loi de 1898 ne nous renseigne pas à ce sujet. Elle dit simplement, dans son art. 2 : « Les riverains n'ont le droit d'user de l'eau courante qui borde ou qui traverse leurs héritages que dans les limites déterminées par la loi ». Ce n'est donc qu'un simple renvoi à la législation existante.

L'ARTICLE 644 DU CODE CIVIL

Or, l'article 644 du Code civil qui régit la matière est ainsi conçu : « Celui dont la propriété borde une eau courante, autre que celle qui est déclarée dépendance du domaine public par l'article 538, au titre de la Distinction des biens, peut s'en servir pour l'irrigation de ses propriétés. — Celui dont cette eau traverse l'héritage peut même en user dans l'intervalle qu'elle y parcourt, mais à charge de la rendre, à la sortie de ses fonds, à son cours ordinaire. »

Dès lors, comme dans le système de la jurisprudence avant 1898, l'eau reste une chose commune.

Cela n'est dit formellement nulle part. Mais cela résulte implicitement de l'art. 2 de la loi de 1898 qui, volontairement — les déclarations faites par le rapporteur de la loi au Sénat, le 23 juin 1883, le prouvent assez — a consacré le système de la jurisprudence. C'est bien, du reste, ainsi que l'ont compris les tribunaux, comme en fait foi un arrêt du 31 octobre 1899. (Affaire Belhomme contre Daru). (1).

L'aurait-il voulu, le législateur aurait pu difficilement en décider autrement. Non pas que l'eau, en soi, ne puisse pas être susceptible d'appropriation privée. Mais l'eau courante de nos gaves et de nos torrents, par sa consistance même, échappe à toute

(1) Dalloz 1900, II, 350.

mainmise exclusive d'un homme. C'est pour cela qu'après avoir partagé entre les riverains le lit de la rivière, le contenant, le législateur de 1898 ne leur a pas attribué de la même manière l'eau, le contenu. Il s'en est tenu à l'art. 644 qui règle les droits de chaque propriétaire sur l'eau de la rivière qui borde ou qui traverse son héritage.

L'eau est donc une chose commune. Mais on conçoit qu'elle ne puisse être à la disposition de tous. Naturellement, ceux-là seuls qui sont dans son voisinage immédiat peuvent en user. Juridiquement, ceux-là seuls dont le fonds est bordé ou traversé par l'eau ont le droit de s'en servir.

Droits respectifs du propriétaire d'une seule rive et du propriétaire des deux rives. — L'article 644 distingue entre deux sortes de riverains :

1) Ceux dont la propriété borde une eau courante ;

2) Ceux dont cette eau traverse l'héritage,

propriétaires d'une seule rive, propriétaires des deux rives.

La rédaction de cet article est même assez défectueuse. Le premier alinéa dit en effet du propriétaire d'une seule rive qu'il pourra se servir de l'eau pour l'irrigation de ses propriétés. Aucune restriction n'est mise à cet usage. Ce qui tendrait à faire croire que, mieux partagé que le propriétaire des deux rives, le propriétaire d'une seule rive n'est soumis à aucune restitution. Celui dont l'eau borde simplement l'héritage pourrait ainsi jouir privativement de l'eau mise à sa disposition sans se soucier de ses co-riverains, alors que celui dont l'eau traverse l'héritage devrait, après en avoir usé, la rendre à la sortie à son cours ordinaire.

Ce n'est évidemment pas ce qu'a voulu le législateur. Propriétaires d'une seule rive ou des deux rives sont également obligés de restituer l'eau dont ils se sont servis.

Autre défectuosité de rédaction : l'alinéa premier dit que le propriétaire d'une seule rive peut *se servir* de l'eau à son passage pour l'irrigation de ses propriétés. Et aussitôt, l'alinéa deux ajoute : « Le propriétaire des deux rives peut *même* en user ». Il semble bien qu'au lieu de « même » c'est « également » ou plutôt « *a fortiori* » qu'il faudrait dire.

A la vérité, la distinction de l'article 644 n'a d'importance qu'au point de vue de l'étendue et de l'importance du droit d'usage accordé aux deux sortes de riverains qui dépend lui-même de la situation des lieux.

D'abord, le riverain dont l'héritage est simplement bordé par la rivière, aura droit à moins d'eau que celui dont l'héritage est traversé par le cours d'eau. La quantité d'eau à laquelle chaque

propriétaire a droit est, en outre, proportionnelle à l'étendue des terres qu'il possède.

En second lieu, dans le deuxième alinéa, les mots « même en user », en parlant du propriétaire des deux rives, s'opposant aux mots « se servir pour l'irrigation » du premier alinéa, supposent également que le possesseur des deux rives pourra utiliser à toutes fins l'eau qui traverse son fonds et non seulement en vue d'irriguer ses terres. Lui seul, en effet, pourra, quand il lui plaira, appuyer un barrage sur les deux rives en vue, par exemple, d'utiliser la force motrice de l'eau.

C'est bien dans ce sens que la jurisprudence a interprété l'art. 644, en étendant naturellement cette interprétation au bénéfice du propriétaire d'une seule rive.

Et cette extension est logique. C'est grâce à elle que l'industrie hydroélectrique a pu naître et prospérer.

Insuffisance de la législation au point de vue de l'utilisation industrielle de l'eau. — Il est évident, en effet, que le législateur de 1804 n'a pu prévoir l'établissement sur les cours d'eau non navigables ni flottables des gigantesques usines dues à l'utilisation de la houille blanche.

Ce qu'ils voyaient, au début de XIX^e siècle, les hommes chargés de la rédaction du Code Napoléon, c'étaient les roues horizontales en usage de temps immémorial dans le Midi et l'Ouest de la France, les rouets du Languedoc et les « pirouettes » de la Bretagne et les roues des moulins du Bazacle à Toulouse. Tous ces modes d'utilisation de l'eau courante en vue d'actionner une roue, n'avaient pas besoin d'être réglementés. Chaque riverain chez lui, sans empiéter sur les droits de ses voisins, pouvait installer une de ces roues hydrauliques. Tandis que l'irrigant, si l'on ne limite, si l'on ne réglemente pas son droit, nuira certainement à ses voisins d'amont en absorbant une quantité d'eau plus grande que celle à laquelle il a droit.

Et voilà pourquoi les rédacteurs du Code Napoléon n'ont réglementé qu'un seul des usages de l'eau des cours d'eau non navigables ni flottables : l'irrigation.

LE DROIT DE RIVERAINETE COMPREND LE DROIT A LA FORCE MOTRICE

Il semble bien que la jurisprudence a respecté l'esprit, sinon la lettre, de l'art. 644 du Code civil en l'étendant à l'emploi de l'eau comme force motrice. L'art. 644 met à la disposition des riverains l'eau des rivières non navigables ni flottables. Par la force même des choses, il se trouve amené à tracer les limites des droits de chacun de ces riverains. La quote-part d'eau qui revient à chaque

propriétaire ne pourra dépasser un maximum variable selon l'étendue des rives.

De plus, tous ceux qui détournent l'eau en vue de l'utiliser sont obligés de la rendre à la sortie de leurs fonds à son cours ordinaire. S'il se tient dans ces limites, s'il respecte les droits de ses voisins, personne n'a à demander compte au riverain de l'emploi de l'eau qu'il a détournée du ruisseau.

Or, l'utilisation de l'énergie cinétique de l'eau est un de ces emplois auxquels le riverain peut recourir sans violer l'esprit de l'art. 644.

L'irrigant, en effet, ne restitue jamais l'exacte quantité d'eau qu'il a détournée. Une partie du liquide est absorbé par la terre. Le surplus seul est rendu au cours naturel de la rivière. Si l'art. 644 accorde expressément au riverain le droit d'user de l'eau au risque de réduire, dans une certaine mesure, les droits des propriétaires d'aval, *à fortiori* ce même article 644 ne peut refuser au riverain la faculté de faire actionner des turbines par l'eau puisque, dans ce cas, les droits des usagers inférieurs sont pleinement respectés, toute l'eau détournée étant ramenée à son cours naturel.

Et nous définirons ainsi le droit de riveraineté sur les cours d'eau non navigables ni flottables : le droit pour celui dont la propriété est bordée ou traversée par une rivière d'user de l'eau *à sa guise* dans les limites de l'art. 644 du Code civil.

Des fanatiques des traditionnelles classifications pourraient se demander dans quelle catégorie connue ranger le droit du riverain sur l'eau des rivières non navigables.

Cette question, à vrai dire, présente peu d'intérêt pratique. Nous sommes en présence d'un fait. Le riverain a droit à une certaine partie d'eau, droit qu'il peut céder à un non-riverain, et dont on ne peut le dépouiller sans indemnité. Simple droit d'usage ? Véritable droit de propriété ?

Par respect pour les classifications admises, nous ne pouvons soutenir que le droit accordé aux riverains sur l'eau des rivières non navigables ni flottables est un véritable droit de propriété. Ce ne sont pas, certes, les restrictions mises à l'exercice de ce droit qui nous en empêcheraient. Qu'est-ce que l'obligation de restituer le surplus non employé de l'eau détournée ? Une simple limitation qui s'explique aisément par le désir de ne pas nuire à la faculté d'irriguer qu'ont tous les riverains d'aval. Pas plus que les limitations apportées, par le législateur, à la liberté individuelle par exemple, n'empêchent chacun de nous de se considérer comme libre, pas plus, la restriction contenue dans l'art. 644 au droit du riverain sur l'eau ne peut être de nature à nous induire qu'il ne s'agit pas d'un droit de propriété.

Mais nous ne pouvons oublier que le caractère de *res communis* de l'eau s'oppose à ce que nous qualifions de droit de propriété le droit du riverain sur cette eau.

Nous partageons, sur ce point, l'opinion de M. Pillet qui disait, dans sa remarquable conférence au Congrès de la Houille blanche en 1902 : « Tel est ce droit d'usage des riverains, simple usage sans doute et que nous nous garderons bien, par respect pour les classifications habituelles, de qualifier de propriété. Sans doute, l'eau courante est une chose commune et qui n'appartient à personne ; mais, si une loi nouvelle attribuait la propriété de cette eau aux riverains, trouveraient-ils dans cette propriété quelque droit nouveau, quelque avantage que les tribunaux n'aient déjà rattaché à cet usage que la loi leur a reconnu ? » (1)

Dans notre conception donc, le droit de riveraineté de l'art. 644 comprend la faculté d'irriguer et généralement d'appliquer l'eau à tous les usages qui ne sont pas de nature à nuire à l'exercice des droits des co-riverains d'amont et d'aval.

Le droit à la force motrice refusé au riverain par MM. Massigli et Saleilles. — Nous voudrions, avant de poursuivre l'examen de la législation actuelle, réfuter un système diamétralement opposé qui dénie aux riverains le droit d'utiliser la force motrice des cours d'eau non navigables ni flottables. Nous verrons plus tard quelles seraient les conséquences pratiques d'une pareille théorie, nous contentant pour l'instant de la combattre sur le terrain purement doctrinal.

MM. Massigli et Saleilles ont en effet soutenu (2), avec infiniment de talent, cela va sans dire, que jamais le Code civil, ni le législateur de 1898 n'avaient voulu ou n'avaient pu donner aux riverains le droit d'utiliser les chutes d'eau.

La distinction traditionnelle entre les cours d'eau navigables et flottables et les cours d'eau non navigables ni flottables, disent ces auteurs, est basée sur l'utilité sociale du cours d'eau pour la collectivité. En 1804, cette utilité sociale était la navigabilité. Aujourd'hui, c'est aussi l'utilisation de la pente de l'eau en vue de la création de la force motrice.

Cette dernière propriété du cours d'eau, de par sa nature, n'est susceptible que d'appropriation collective. Il faut aller plus loin et n'admettre pour la force motrice que l'idée de propriété publique ou, à son défaut, l'idée d'un droit de la communauté.

Tout le monde peut donc utiliser l'eau courante.

L'art. 644 du Code civil n'a fait que réserver à ceux-là seuls

(1) Compte rendu du Congrès. — Loc. cit., p. 392. Cette conférence a été reproduite dans le *Bulletin de la Société d'Etudes législatives* 1902.

(2) *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1902.

qui pouvaient les utiliser individuellement, dans l'intérêt social, aux riverains, *les droits d'irrigation*. Mais l'art. 644 n'a fait que cela et il est impossible de tirer de là qu'il a voulu donner aux riverains *le droit d'utiliser la force de l'eau courante*. Tous les éléments de valeur ou d'utilisation économique qui peuvent constituer une richesse commune utilisable pour le public, l'art. 644 les laisse soumis au droit de la communauté.

A la rigueur, on peut admettre que le riverain peut utiliser la force motrice du cours d'eau pour faire mouvoir des usines qui n'empruntent que l'impulsion du courant qui passe. Mais, dès qu'il s'agit de capter la force correspondant à une pente formée de plusieurs propriétés riveraines, ou supposer l'achat par un seul industriel de toutes les propriétés riveraines ou de tous les droits de riveraineté nécessaires, alors, nous sommes en présence d'une utilisation qui, par sa nature même, est forcément collective, c'est-à-dire exclusive d'une utilisation individuelle par chaque riverain pour le compte de sa propriété.

La force motrice dépend du courant, le courant de la pente et la pente est une valeur essentiellement collective puisqu'elle dépend de la longueur de tout le cours d'eau. Elle reste à la disposition de la collectivité. La loi de 1898, en attribuant la propriété du lit au riverain, n'a pas changé cela. Car le lit est distinct du courant. Sans l'eau qui le couvre, le lit est sans valeur au point de vue de la houille blanche. Et le cours d'eau, pris dans tout ce qui en fait une masse en voie de déplacement, est chose commune.

Sans doute, le riverain peut utiliser la force qui passe à sa portée. Mais il n'a pas le droit à une part correspondant à ce qui dérive de la déclivité antérieure. Cette part n'appartient pas même à l'industriel qui n'a droit qu'à ce que lui donne l'art. 644. La jurisprudence est dans ce sens.

Et MM. Massigli et Saleilles condensent en ces termes leur théorie : « Les rivières, considérées comme eaux privées, nous apparaissent comme pouvant offrir à l'utilisation commune trois sortes de facultés : celles qui se prêtent à l'utilisation publique et qui s'exercent par voie de jouissance individuelle au profit de tout le monde, telle que la circulation en bateau ; celles qui ne se prêtent qu'à l'utilisation individuelle de la part de certains intéressés déterminés par leur situation, tel que le droit de prise d'eau pour l'irrigation, et qui sont de telle nature qu'elles doivent pouvoir servir à tout riverain, quelle que soit l'étendue de sa propriété ; et enfin, celles qui ne comportent aucun mode de jouissance individuelle de la part, soit du public, soit des riverains et qui constituent une valeur collective, ne pouvant être exploitée qu'en bloc pour le profit de la communauté, par l'intermédiaire des organes ayant

qualité pour agir en son nom ; ces dernières s'exercent sur ces éléments de richesse dont l'utilisation et aussi la mise à l'état de biens au sens juridique du mot, c'est-à-dire de choses objets de droit, exige un aménagement, des installations qui ne sont à la disposition ni du public, ni des riverains en cette seule qualité. C'est le cas, avant tout, de la force motrice produite par la pente et correspondant à chaque unité de chute. »

Réfutation de la thèse de MM. Massigli et Saleilles. — Telle est brièvement esquissée la thèse de MM. Massigli et Saleilles. Somme toute, on voit que le débat porte surtout sur l'interprétation qu'il convient de donner à l'art. 644.

Nous avons déjà répondu sur plusieurs points en étudiant cet art. 644.

Les rédacteurs du Code civil ont fait une distinction formelle entre les cours d'eau navigables et les cours d'eau qui ne le sont pas. Les premiers font partie du domaine public. Les seconds sont laissés à la disposition des riverains qui peuvent user de l'eau à condition de ne pas nuire aux droits de leurs voisins d'aval et d'amont.

Prétendra-t-on que le législateur a voulu donner aux riverains la seule faculté d'irriguer leurs terres ? Personne n'y songe, pas même MM. Massigli et Saleilles, qui accordent volontiers aux riverains le droit d'installer des usines n'utilisant que la force vive du courant de l'eau qui borde ou traverse la propriété.

La vérité est que l'eau des rivières non navigables ni flottables, tout en étant chose commune, est et reste à la disposition des seuls riverains qui, propriétaires du lit depuis 1898, peuvent en interdire l'accès à quiconque, même à l'Etat.

Allons plus loin : qu'est-ce cette distinction fort subtile entre la faculté d'irriguer ou d'utiliser la force du courant qui passe et le droit d'aménager une chute d'eau ? Dans toutes ces hypothèses, le riverain ne reste-t-il pas dans les limites de l'art. 644, n'est-il pas en état de restituer aux propriétaires d'aval toute l'eau qui a actionné ses turbines, bien mieux encore que l'irrigant dont la terre absorbe une partie de l'eau détournée ?

La chute d'eau, nous dit-on, n'est susceptible que d'utilisation collective. Elle fait donc partie intégrante du domaine de la communauté.

Il faudrait s'entendre. Si l'on veut dire, par là, que l'industriel, pour installer une usine de quelque importance, doit grouper entre ses mains les droits de riveraineté des voisins que ses travaux gêneront, cela va de soi. Mais une fois que cet industriel aura acquis tous ces droits, il sera bien le seul et unique possesseur de la chute

qu'il utilisera *privatirement* et comment dans ces conditions parler d'*utilisation collective* ?

Mais, pardon, nous diront MM. Massigli et Saleilles, que faites-vous du droit à la pente ? Par quel artifice juridique l'attribuez-vous au riverain ? Comment identifiez-vous le droit à la pente avec le droit d'usage, tel qu'il résulte de l'art. 644 ?

Sur ce terrain, nous sommes fort à l'aise. Supposons un instant que la force de l'eau aménagée en chute à un point précis de la rivière soit la résultante de la force acquise sur la pente inclinée du cours supérieur. Constatons de suite que si l'on refuse à l'usurier la faculté d'utiliser cette force sur laquelle la collectivité seule aurait des droits, il n'y a vraiment pas de raison pour accorder cette faculté au propriétaire du moulin qui n'utilise que la force vive du courant qui passe à sa portée. L'usurier et le propriétaire du moulin emploient bien tous deux une énergie produite sur toute l'étendue du cours supérieur. De quel droit refuser à l'un ce qu'on accorde à l'autre, du moment que tous deux restent dans les limites de l'art. 644 ?

Mais glissons sur cette contradiction. Venons au fait. Comment peut-on séparer la pente, du lit ?

Nous ne résistons pas à la tentation de citer ce que dit à ce sujet M. Planiol (1) : « On joue sur les mots quand on lui (la jurisprudence du Conseil d'Etat) fait dire que la pente d'un torrent n'est pas un objet de propriété ; prise absolument cette formule serait fausse ; elle serait en contradiction avec le texte même de la loi de 1898. Car, en réalité, il n'y a de pente dans *le torrent*, que parce que le terrain lui-même est en pente brusque ; c'est de *la pente du terrain* qu'on devrait parler ; or cette pente est (depuis 1898), propriété privée, comme les pentes de n'importe quel coteau, et pour exprimer l'état actuel de notre droit, on doit dire au contraire, le texte en main, que la pente des montagnes où coule l'eau des torrents, appartient aux propriétaires fonciers, car cette pente n'est autre chose que la manière d'être du sol, lequel est propriété privée. Le propriétaire d'une chose est manifestement propriétaire de sa forme physique et il est seul appelé à profiter des avantages qui peuvent résulter de cette forme ; or la force de l'eau courante dépend de la pente plus ou moins rapide du terrain sur lequel elle coule ; elle se ralentit et s'arrête dès qu'elle arrive en plaine : c'est donc bien de la configuration de la montagne et du coteau que dépend ce phénomène qui ne se produit pas ailleurs. Et qui donc serait admis à en profiter en dehors du propriétaire du sol ? »

Que reste-t-il après cela du droit à la pente distinct du droit à

(1) *Bulletin de la Société législative*, 1902.

l'usage de l'eau tel qu'il résulte de l'art. 644 ? On ne pouvait mettre plus clairement en lumière que ne l'a fait M. Planiol, dans le passage ci-dessus rapporté, l'erreur de MM. Massigli et Saleilles.

Mais il nous semble possible d'aller encore plus loin que le distingué professeur et d'affirmer que le riverain, lorsqu'il aménage une chute hydraulique, n'utilise, en réalité, qu'une force née sur son propre fonds. C'est le point de vue que développe avec beaucoup de clarté un technicien, spécialiste de la houille blanche, M. l'ingénieur Cote, que nous avons eu déjà l'occasion de citer. « Remarquons, en effet, écrit M. Cote (1), que le travail mécanique recueilli dans une chute sur l'arbre du moteur hydraulique, n'étant pas autre chose que l'énergie qui était, avant l'aménagement de cette chute, dissipée dans le lit de la rivière, sur la longueur affectée à cette appropriation, peut être considéré comme un produit du sol où passe cette eau, identiquement au même titre que l'épi ou le raisin mûris par l'activité solaire dans les limites du champ qu'elle féconde. Au lieu de laisser *la force vive* de l'eau qui traverse son fonds se perdre sans profit pour lui, *ni pour personne*, sur le sable et les cailloux qu'elle roule, le propriétaire de ce fonds a bien le droit de mettre dans les limites de son champ, cette *force vive* sous forme de *travail utile*, par le moyen de la création d'une chute ; il n'utilise que l'énergie qu'il est possible de recueillir sur son propre sol, puisqu'elle a pour valeur *uniquement* le produit du débit par la hauteur de chute réalisée entre l'amont et l'aval du champ. La puissance dynamique d'une chute est un véritable produit de la rive et celui qui utilise cette puissance au droit de son fonds fait une opération de même nature identiquement que celui qui, sur ce même fonds, cultive le blé ou la vigne. »

Ailleurs, le même auteur est encore plus affirmatif. « Ainsi, écrit-il (2), la force vive que possède l'eau dans son cours naturel à l'amont d'une chute *ne fournit aucune puissance à celle-ci*, et le travail mécanique de l'eau utilisée par une chute n'enlève point d'énergie au cours aval de la rivière. Une chute hydraulique utilise la puissance dynamique d'un cours d'eau uniquement dans la longueur du lit qu'elle occupe et ne modifie pas le régime d'écoulement à l'amont ni à l'aval. »

Il ressort de ces citations, un peu longues peut-être, mais nécessaires, que le riverain tient de l'art. 644 et de la loi de 1898, le droit incontestable d'utiliser à son profit la force hydraulique des

(1) La Houille blanche et la fabrication électrochimique des engrais. *Annales de la Direction de l'Hydraulique et des améliorations agricoles*. Ministère de l'Agriculture. Fascicule 31, p. 185.

(2) *Mémoires des travaux de la Société des Ingénieurs Civils*, 1905, tome I, page 649. L'Economie des forces industrielles et leur législation.

cours d'eau non navigables ni flottables sur lesquels l'Etat a, et ne peut avoir, qu'un droit de police. Il est probable que si le législateur de 1804 avait pu prévoir le parti que l'industrie moderne tirerait de l'aménagement de la houille blanche, il aurait eu la tentation de les classer, avec les cours d'eau navigables et flottables, dans le domaine public, à raison de leur utilité sociale. Il n'a pu le faire et l'art. 644 est là avec toutes les conséquences que les riverains ont pu légitimement en tirer à leur profit.

Il est vraiment excessif de voir, dans cette extension de l'art. 644, une sorte d'usurpation sournoisement consommée, par les propriétaires riverains.

A la vérité, l'usurpation n'est pas là. Elle serait dans le fait d'attribuer aujourd'hui les chutes à l'Etat.

Comment supposer, en effet, que par cela seul qu'il s'agit d'une richesse nouvelle, d'une puissance insoupçonnée jusqu'à ce jour, l'Etat aurait le droit, au mépris des textes, de méconnaître les situations légitimement acquises, d'englober dans le domaine public, que dis-je ? de nationaliser ces richesses. Mais où serait pour l'Etat la limite de ces usurpations ? Où serait pour les particuliers le respect, sinon de la propriété, du moins des usage légaux ?

Sans doute, lorsque nous critiquerons les systèmes proposés pour résoudre le problème juridique de la houille blanche, nous verrons si, en fait, il ne serait pas préférable d'étendre les pouvoirs de l'Etat sur les chutes d'eau. Il nous suffit de constater pour l'instant que l'Etat, l'Administration, n'a sur les cours d'eau, qui ne dépendent pas de son domaine, que des droits de police que nous préciserons dans un instant. C'est tout ce que lui donnent la législation et la pratique existantes : l'art. 644, la loi de 1898 et la jurisprudence.

§ II. — COMMENT SONT EXERCES LES DROITS DE RIVERAINETE

Après avoir précisé l'étendue des droits de riveraineté, le moment est venu de voir dans quelles limites ces droits sont exercés, comment sont sauvegardés les droits de chacun et l'intérêt public.

L'eau des cours d'eau non navigables ni flottables étant et restant *chose commune*, à la disposition des riverains, il s'ensuit que de fréquents conflits vont s'élever entre voisins. Celui-ci prendra plus d'eau qu'il n'en a le droit ; cet autre inondera son voisin d'amont. Bref, on peut imaginer une foule de litiges naissant à l'occasion de l'exercice du droit d'usage, tel qu'il est organisé par l'art. 644.

L'article 645 du Code civil. — Comment ces différends seront-ils réglés ? L'art. 645 décide : « S'il s'élève une contestation entre

les propriétaires auxquels ces eaux peuvent être utiles, les tribunaux, en prononçant, doivent concilier l'intérêt de l'agriculture avec le respect dû à la propriété, et, dans tous les cas, les règlements particuliers et locaux sur le cours et l'usage des eaux doivent être observés. »

Le pouvoir d'appréciation du juge. — Cet article impose d'abord une première remarque : c'est le grand pouvoir d'appréciation laissé aux juges. Leur mission consistera à « concilier l'intérêt de l'agriculture avec le respect dû à la propriété ».

L'intérêt de l'agriculture ? Cela signifie l'équitable répartition de l'eau entre chaque riverain en ordonnant tels travaux jugés nécessaires dans ce but.

Le respect dû à la propriété ? C'est l'obligation pour les juges de ne pas surcharger le riverain d'ouvrages trop considérables.

Notons que dans cet article, il n'est pas question des intérêts de l'industrie, que les rédacteurs du Code ne soupçonnaient pas. A prendre donc à la lettre le texte de l'art. 645, si un riverain se voit privé d'une partie de l'eau à laquelle il a droit, s'il se trouve par conséquent empêché d'établir une usine hydroélectrique tout en pouvant encore irriguer, l'intérêt de l'agriculture est respecté et le demandeur sera débouté (Tribunal de Bonneville, 12 janvier 1901). Pareille décision est juridique sans doute, on ne peut dire qu'elle soit logique. On ne peut surtout en tirer argument (1) contre ceux qui prétendent que l'art. 644 a donné aux riverains l'usage de la force hydraulique des cours d'eau non navigables ni flottables.

Ses limites. — Tels sont les pouvoirs d'appréciation du tribunal. Ils ne sont limités, dit l'article 645, que par les règlements particuliers et locaux sur le cours et l'usage des eaux.

A) *Les règlements particuliers*

Les règlements particuliers : ce sont les conventions au moyen desquelles les riverains ont réglé, entre eux, le mode de l'usage de l'eau. Les mots « règlements particuliers » comprennent non seulement les contrats formels mais encore les titres, les questions de prescription.

Nous dirons quelques mots au sujet de la prescription.

D'abord, un riverain ne peut jamais prescrire à l'encontre d'un co-riverain en prenant plus d'eau qu'il n'en a le droit, ou toute l'eau. Le droit d'usage de l'art. 644 est purement facultatif. On ne peut prescrire contre lui.

(1) C'est ce que n'ont pas manqué de faire cependant, MM. Massigli et Azeilles. Loc. cit.

Au contraire, nous retombons dans le droit commun et il y aura prescription si le riverain manifeste par des travaux *apparents* son intention de s'approprier tout ou partie de l'eau et si le co-riverain ne fait rien pendant trente ans pour l'en empêcher.

La prescription s'opère contre le riverain inférieur, si le riverain supérieur, pendant trente ans, a absorbé une plus grande quantité d'eau en faisant des travaux apparents fixes, même manœuvres de temps en temps (1) seulement, il y a là une question de fait que le tribunal appréciera (2).

Supposons maintenant que le riverain inférieur ait fait des travaux apparents pour absorber plus d'eau qu'il n'en a le droit. Il n'y aura prescription que si ces travaux reposent pour partie au moins sur le fonds supérieur ou s'il a été fait signification au propriétaire supérieur (3).

Ajoutons que le non-riverain qui a acheté un droit de riveraineté peut également prescrire en vertu du principe : ce qui *peut* s'acheter, peut se prescrire (4).

Voilà donc une première limitation aux pouvoirs d'appréciation du juge : les règlements particuliers.

B) *Les règlements locaux*

Il en est une seconde, les règlements locaux. Ce sont les règlements édictés pour une région ou pour une portion du cours d'une rivière, par l'Administration.

Nous étudierons, dans le paragraphe suivant, les pouvoirs de l'Administration sur les cours d'eau non navigables ni flottables. Retenons pour l'instant que ces règlements locaux sont au-dessus de l'appréciation du juge. Ils s'imposent dès que les formes ont été observées.

C) *Des usines ayant une existence légale*

Enfin, pour en finir avec l'énumération des limites imposées au pouvoir d'appréciation du juge, nous dirons un mot des usines ayant une existence légale.

Ces usines se rencontrent surtout sur les cours d'eau navigables et flottables. Ce sont des usines ayant un titre antérieur à 1566, ou celles ayant fait l'objet d'une vente de biens nationaux, ou encore les usines qui, sans pouvoir montrer un titre régulier de concession antérieur à 1566, peuvent prouver,

(1) Cour. de Cassation. D. 1871, 1, 134.

(2) Bordeaux. D. 94, 2, 55.

(3) Cassation. D. 1881, 1, 462, D. 78, 1, 327.

(4) Cour de Cassation. D. 1877, 2, 191.

par d'autres moyens, leur existence certaine à cette époque, les usines ayant fait l'objet d'un contrat d'engagement avant 1789 (aliénations prévues par l'ordonnance du 15 février 1566 pour nécessités de guerre avec faculté de rachat perpétuel) ; et enfin les usines qui, ayant été données ou concédées à des monastères ont passé, avant 1790, aux mains des particuliers.

Toutes ces usines sont fondées en titre ; leur existence s'impose donc, même à notre époque. Ces usines sont dispensées de demander une autorisation et de payer une redevance à l'Administration, sauf au cas où elles voudraient augmenter le volume d'eau auquel elles ont droit et seulement pour cette part supplémentaire. De plus, toute modification apportée par l'Administration à la jouissance, que leur confèrent leurs titres, ouvre, pour elles, un droit à une indemnité.

Lorsque les tribunaux se trouveront en présence d'une de ces usines sur un cours d'eau non navigable, ils n'auront point, en cas de litige, les pouvoirs de conciliation que leur donne l'art. 645 ; ils ne pourront les régler que si elles prenaient une quantité d'eau supérieure à celle que leur attribue le titre qui leur sert de base, et seulement pour cet excédent.

Lié par les règlements particuliers, par les règlements locaux, par les titres des usines ayant une existence légale, le juge ne voit pas son pouvoir limité par des règlements d'eau antérieurs ou des autorisations individuelles délivrées par l'Administration. Ces autorisations sont toujours données, en effet, sous réserve du droit des tiers. D'où, le juge n'a pas à en tenir compte. Il peut même ordonner la démolition des travaux autorisés.

Règlements d'eau judiciaires. — Nous avons parlé des « règlements d'eau ». C'est ainsi que l'on désigne la décision du tribunal dans les conflits qui nous occupent. Non seulement, en effet, le juge statue sur le droit qui existe au profit de l'une et de l'autre des deux parties en cause, mais encore il impose, comme une règle de conduite, les moyens nécessaires à sa conservation.

Ceci dit, le règlement d'eau est un véritable jugement, intervenant à la suite d'une instance judiciaire. Il a force de chose jugée et n'est opposable qu'aux parties en cause. Les riverains qui se trouveraient lésés pourraient faire tierce opposition. D'où, avantage à mettre en cause dans les procès en règlement d'eau tous ceux qui pourraient avoir des raisons de s'en plaindre ultérieurement.

Enfin, il faut que celui qui demande un règlement d'eau ait la possibilité matérielle de jouir de l'eau qui devra lui être attribuée par le règlement à intervenir et que l'eau qui reste à sa disposition

soit insuffisante à son usage. Autrement dit, le règlement d'eau suppose un intérêt sérieux né et actuel. Ainsi, quand il est prouvé que les travaux entrepris par un riverain d'amont risquent d'absorber toute l'eau et que la prescription peut courir au profit de ce riverain, ses voisins ont le droit d'agir, même si la configuration du terrain ne leur permet pas d'utiliser l'eau dont ils sont ou risquent d'être privés. C'est ce qu'a décidé, dans la fameuse affaire Bergès, le tribunal civil de Grenoble, dans sa décision en date du 5 avril 1900, que nous verrons d'un peu plus près dans un instant.

Par contre, toujours en cas de travaux faits par le riverain d'amont, les riverains d'aval n'auraient aucune action, même si la prescription menaçait de courir à leur détriment, dans le cas où l'industriel laisserait une partie de l'eau à son cours naturel s'il est prouvé qu'ils sont dans l'impossibilité d'utiliser la partie restante (1).

Le règlement d'eau est donc un véritable jugement que le tribunal rend en statuant selon l'équité, en conciliant « les intérêts de l'agriculture avec le respect dû à la propriété ». Dans les limites prévues par l'art. 645, le juge est armé de pouvoirs discrétionnaires. Il peut ordonner la construction et la démolition de tels travaux qu'il estime nécessaires ou nuisibles à la bonne répartition des eaux. Ses décisions ne sont susceptibles de recours en cassation que si elles sont en contradiction avec les règles essentielles de la répartition des eaux.

L'arrêt Bergès (2). — Il est une espèce célèbre, que nous croyons bon de rappeler, car elle a donné lieu à un arrêt de principe sur la matière, rendu par la Cour de Grenoble, le 7 août 1901 : l'arrêt Bergès (3).

Le bref commentaire que nous donnerons au sujet de cette importante décision, nous fournira l'occasion de résumer ce que nous avons dit au sujet des art. 644 et 645 dont nous venons de terminer l'étude.

Rappelons les faits : Dans le but d'alimenter en force motrice son usine de Lancey, M. Bergès avait acquis la plus grande partie des droits de riveraineté sur le Vorz (6.760 mètres sur 7.680 mètres de longueur totale). Ceci fait, il construisit un barrage qui détournait une forte portion de l'eau du torrent dont la restitution à son cours naturel était impossible, étant donnée la configuration du terrain.

(1) Bonneville D 1902, gr. 233.

(2) On trouvera un commentaire détaillé et très clair de cet arrêt dans l'ouvrage remarquable de M. Paul Bougault : *Législation des Chutes d'eau*, Grenoble, 1904.

(3) Grenoble, D., 1092, r. 225.

Aussitôt, les rares propriétaires qui avaient refusé à Bergès la vente de leur droit de riveraineté, formèrent un syndicat de défense sous la présidence d'un sieur Malleville, dans le but d'obtenir et de répartir, entre les adhérents, une indemnité à demander à Bergès par la voie judiciaire.

Le tribunal de Grenoble, le 5 avril 1900, sans vérifier l'allégation de Bergès qui s'offrait à fournir la preuve qu'au fond il ne détournait pas plus d'eau que l'art. 644 ne lui en donnait et s'appuyant sur ce fait que Bergès absorbait la presque totalité de l'eau sans restitution suffisante, refusa de procéder à un règlement d'eau, dès lors sans objet, et condamna Bergès à la suppression de tous ses travaux sur le Vorz dans le délai d'un an, à compter de la signification du jugement, avec astreinte de 5 francs par jour de retard.

L'affaire fut portée par Bergès devant la Cour qui cassa le jugement en ce qu'il ordonnait la suppression du barrage, puis ordonna une expertise, pour connaître exactement quelle était la partie dérivée et non rendue, par Bergès, au cours du Vorz.

Ce qui est plus intéressant, c'est le dispositif de l'arrêt dont nous reproduisons une partie ci-dessous :

« La Cour... dit que Bergès puise dans l'art. 644, § 2, le droit d'utiliser pour son usine de Lancey les eaux en litige, à la condition de ne pas nuire, par l'exercice de son droit d'usage, aux droits des usagers inférieurs, et qu'il y aurait lieu de régler entre les intéressés et lui, l'usage desdites eaux suivant leurs droits et besoins respectifs, par application de l'art. 645, dans le cas où son barrage et sa canalisation dériveraient vers son usine une quantité d'eau excessive et ne laisseraient pas dans le ruisseau du Vorz, même grossi par ses affluents, en aval du barrage, un volume d'eau suffisant pour assurer aux demandeurs l'exercice de leurs droits de riveraineté et satisfaire à leurs besoins domestiques agricoles et industriels.

« Ce faisant, et avant dire définitivement droit, commet les sieurs (ici les noms et qualités des experts) à l'effet de rechercher et vérifier:

« 1° L'état et l'étendue des riverainetés respectives, la situation réelle du torrent du Vorz depuis la création de la prise d'eau de Bergès et le volume de ses eaux au-dessous du barrage aux diverses périodes de l'année, soit qu'elles échappent au barrage, soit qu'elles proviennent de ruisseaux affluents en aval ou de l'écoulement naturel du sol ;

« 2° Si l'état des lieux et l'escarpement des rives permet, ou non, aux parties de M^e Jullian (les demandeurs) d'user des eaux pour l'irrigation ou si elles peuvent les utiliser pour une industrie quelconque ;

« 3° Si les eaux que le barrage laisse dans le ruisseau ou qui

l'alimentent en aval, dans le cas où elles seraient utilisables par Collomb, Malleville et autres, sont, ou non, suffisantes pour les divers besoins et pour l'exercice normal de leurs droits de riveraineté.

« 3° Donne également mandat aux experts — pour le cas où la dérivation opérée par Bergès vers son usine de Lancey leur paraîtrait constituer un usage abusif des eaux du torrent et préjudicierait aux usagers inférieurs en leur enlevant, en tout ou partie, l'eau à laquelle ils ont droit — de rechercher et d'indiquer à la Cour les moyens les plus propres à sauvegarder et à concilier les droits et les intérêts respectifs, en réglant entre parties le mode de jouissance du torrent et en opérant entre elles une répartition équitable de ses eaux, suivant leur volume et leur plus ou moins grande utilité, la nature et l'importance des besoins auxquels elles doivent être affectées, ainsi que suivant l'état et la longueur des riverainetés respectives. »

RESUME

De ce dispositif remarquable nous sommes en droit de tirer les conclusions suivantes :

D'abord, en ce qui concerne l'art. 644 : chaque riverain a droit à une quantité d'eau proportionnelle à l'étendue de ses droits de riveraineté, et il peut utiliser cette eau pour « tous ses besoins *tant industriels qu'agricoles et domestiques* ».

Il est d'autant plus nécessaire de le noter, qu'en s'appuyant sur l'arrêt ci-dessus, MM. Massigli et Saleilles refusaient aux riverains le droit de tirer parti de la force hydraulique du cours d'eau.

Même s'il est dans l'impossibilité de restituer le surplus de l'eau non utilisée, le riverain n'est pas déchu du droit d'usage de l'art. 644 contrairement à ce qu'avait pensé le tribunal de Grenoble.

Secondement, en ce qui concerne l'art. 645, le juge a, dans tous les cas, mission de répartir le plus équitablement possible les eaux entre les riverains. Si l'un d'entre eux ne peut rendre l'eau à la sortie de son fonds, il sera dans l'obligation de ne pas prendre au cours naturel toute la quantité à laquelle il aurait droit et d'en laisser une partie destinée à l'usage des riverains d'aval.

Au tribunal, par un règlement d'eau, de régler la portion que ce riverain devra laisser couler en aval de son barrage à la disposition des riverains inférieurs.

Dans tous les cas, le juge, en opérant entre les parties une répartition équitable des eaux, tiendra compte de leur volume et de leur plus ou moins grande utilité, de la nature et de l'importance des besoins auxquels elles doivent être affectées, ainsi que de l'état et de la longueur des riverainetés respectives. Et si, dans l'état actuel des choses, tel riverain, étant donné l'escarpement des rives, ne peut utiliser l'eau ni pour l'irrigation, ni pour tout autre usage,

le tribunal déclarera que ce riverain n'a droit à rien, tout en lui laissant le droit de réclamer son dû, s'il trouve un moyen d'utiliser l'eau plus tard, puisque la prescription ne courra pas contre lui.

§ III. — POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION SUR LES COURS D'EAU NON NAVIGABLES

Après avoir étudié quels sont, au juste, les droits des riverains et les limites que le législateur a mises à leur exercice dans l'intérêt des usagers eux-mêmes, nous allons définir quels sont les pouvoirs de l'Administration sur les cours d'eau non navigables ni flottables.

Sur les cours d'eau non navigables ni flottables, l'Administration n'a pas, évidemment, des droits de même nature que sur les cours d'eau dépendant du domaine public.

Ici, notamment, elle a mission de délimiter les rives du fleuve, opération qui n'aurait plus d'objet dans le cas qui nous occupe.

Là, au contraire, son rôle, suffisant et nécessaire, est de veiller « à la conservation et à la police des cours d'eau ».

Nous disons que ce rôle est *suffisant* : en effet, le lit des rivières non navigables est la propriété des riverains, qui ont, en outre, l'usage exclusif de l'eau. L'Administration ne pourrait donc, sans outrepasser ses droits, s'immiscer d'une manière quelconque dans des questions où seuls les intérêts privés sont en présence.

En second lieu, disons-nous, le rôle ci-dessus défini de l'Administration est *nécessaire* : l'intérêt général exige que le régime de tous les cours d'eau ne soit pas troublé d'une manière intempestive. La sécurité publique est en danger lorsque les eaux menacent de déborder. L'hygiène publique est menacée lorsque le lit de la rivière est desséché, lorsque les fumées incommodes des voisins ou compromettent les récoltes. Dans tous ce cas et dans l'intérêt collectif, l'Administration devra intervenir.

A vrai dire, bien avant la loi de 1898, l'Administration trouvait, dans un très grand nombre de textes, une base légale au contrôle qu'elle n'a jamais cessé d'exercer : la loi du 22 décembre 1789-janvier 1790, par laquelle les administrations des départements reçoivent la mission expresse de veiller « à la conservation des rivières » et prendre les mesures nécessaires ; la loi du 11-12 août 1790, qui confie aux assemblées administratives l'étude des moyens de procurer le libre cours des eaux ; la loi du 16 septembre-6 octobre 1791, sur le niveau à imposer aux retenues ; l'arrêté du 19 ventôse an VI (art. 9), sur l'établissement des ponts ; enfin l'art. 645 du Code civil, qui oblige les tribunaux à respecter les règlements particuliers. La loi de 1898 n'a rien innové en la matière ou bien peu (art. 2 et 8 à 18).

Aujourd'hui, l'Administration exerce son contrôle par deux

sortes de mesures : des mesures générales et des mesures individuelles.

C'est ce à quoi fait allusion la loi de 1898 lorsqu'elle dit dans son art. 2 : « Les riverains n'ont le droit d'user de l'eau courante qui borde ou qui traverse leurs héritages que dans les limites déterminées par la loi. Ils sont tenus de se conformer, dans l'exercice de ce droit, aux dispositions des *règlements* et des *autorisations* émanées de l'Administration. »

A) Mesures générales

Les mesures générales d'abord. Elles ont pour but d'assurer le libre écoulement des eaux et leur équitable répartition entre les riverains.

Ici, nous trouvons la seule modification de quelque importance que la loi de 1898 ait apportée à l'exercice du droit de contrôle de l'Administration. Avant 1898, en effet, il était admis que les préfets étaient compétents pour prendre des arrêtés en vue d'assurer l'*écoulement* des eaux. Les règlements en vue de l'*utilisation* des eaux, c'est-à-dire leur répartition entre les riverains, ne pouvaient être édictés que par un décret. Désormais, la règle est changée. En cette matière, la loi de 1898 restreint la décentralisation. La seule autorité compétente pour les règlements d'eau sera le chef de l'Etat. C'est ce que dit l'art. 9 de la loi de 1898 : « Des décrets après enquête dans la forme des règlements d'administration publique fixent, s'il y a lieu, le régime général de ces cours d'eau, de manière à concilier les intérêts de l'agriculture et de l'industrie, avec le respect dû à la propriété et aux droits et usages antérieurement établis. »

Les mots « régime général » des cours d'eau doivent s'entendre de l'écoulement, de la répartition des eaux, de la salubrité de la région, bref, de toutes mesures d'*utilité publique*.

Un décret rendu sous prétexte d'écoulement ou de répartition des eaux, par exemple, et en réalité, dans le but de favoriser des intérêts privés, serait entaché d'illégalité et susceptible d'un recours en annulation pour excès de pouvoir. Ce qui n'empêche pas qu'un décret rendu, sur la demande d'un particulier, mais s'inspirant de l'intérêt général, serait parfaitement régulier.

Ces remarques générales faites, voyons quels intérêts l'Administration devra, autant que possible, concilier.

Nous trouvons d'abord des intérêts collectifs, agriculture et industrie. C'est ainsi que la plupart des règlements fixent des époques d'arrosage et leur durée. Dans chacune des époques, un certain nombre de jours est réservé aux arrosants, les autres jours aux usiniers.

En second lieu, l'Administration tâchera de ne pas trop heurter les intérêts privés : droits de propriété et généralement tous les droits et usages antérieurement établis. Notamment, l'Administration devra choisir pour l'édification des ouvrages nécessaires, les emplacements qui gêneront le moins les riverains. Elle s'abstiendra de bouleverser les habitudes existantes en modifiant les usages en vigueur, soit pour l'utilisation, soit pour la répartition des eaux. Enfin, l'Administration se gardera, toutes les fois qu'il lui sera possible de le faire, de prescrire des dispositions contraires aux dispositions judiciaires.

Ces ménagements s'imposent d'autant plus à l'Administration que les règlements rendus par elle, s'ils sont légaux et si les formes ont été observées, risquent de porter atteinte à des droits acquis, sans que les intéressés puissent se défendre autrement que par un recours gracieux au chef de l'Etat, afin de demander le retrait du décret préjudiciable.

Les règlements légalement faits s'imposent à tous, même aux tribunaux civils. Ni une longue possession ni l'existence légale des usines fondées en titre ne prévaudront contre eux.

B) *Autorisations individuelles*

En dehors de ces mesures générales, nous avons vu que l'Administration exerce son contrôle par des autorisations individuelles.

Le riverain, dit la loi de 1898, est propriétaire du lit.

Cela ne veut pas dire qu'il pourra faire sur la portion du lit de la rivière qui lui appartient tels travaux qu'il jugera à propos, au risque de modifier, à son bénéfice exclusif, le cours de l'eau.

Mais, d'autre part, il serait absurde de le soumettre à une réglementation quelconque, lorsque, sans altérer le régime de la rivière, le riverain entend exercer le droit d'usage que lui confère l'art. 644.

D'où, les art. 10 et 11 de la loi de 1898 :

Art. 10 : « Le propriétaire riverain d'un cours d'eau non navigable et non flottable ne peut exécuter des travaux au-dessus de ce cours d'eau ou le joignant qu'à la condition de ne pas préjudicier à l'écoulement et de ne causer aucun dommage aux propriétés voisines » :

Art. 11 : « Aucun barrage, aucun ouvrage destiné à l'établissement d'une prise d'eau, d'un moulin ou d'une usine ne peut être entrepris dans un cours d'eau non navigable et non flottable sans l'autorisation de l'Administration ».

Ainsi, pour certains travaux, le riverain peut agir sans rien demander à l'Administration. Pour d'autres, au contraire, il sera contraint de lui demander une autorisation.

Occupons-nous, d'abord, de la première catégorie de travaux :

Il s'agit, en général, des prises d'eau en vue de l'irrigation ou de la satisfaction des besoins domestiques des particuliers. Ainsi, les travaux préparatoires de la loi de 1898, la circulaire du 17 juillet 1900 sont formels sur ce point : un riverain peut faire des coupures dans la berge pour amener l'eau sur ses terres (travaux joignant le cours de l'eau) ou puiser, avec des pompes, l'eau à son passage (travaux au-dessus du cours de l'eau).

Le tout, dit l'art. 10, « à condition de ne pas préjudicier à l'écoulement, et de ne causer aucun dommage aux propriétés voisines ».

Qu'arrivera-t-il si, par exemple, un riverain modifie le régime d'une rivière en détournant trop d'eau sur ses terres, par la coupure qu'il a faite dans la berge ?

Dans ce cas, si ce trouble incommode une collectivité d'intérêts, l'Administration reprendra son pouvoir de réglementation. Au contraire, n'y a-t-il qu'un dommage causé à un particulier ? L'Administration s'abstiendra. Le riverain lésé pourra se défendre en se servant de l'action civile.

S'il s'agit au contraire d'exécuter sur le cours d'eau des travaux dont le but sera d'établir une prise d'eau en vue d'actionner une usine ou un moulin, le riverain devra solliciter de l'Administration une autorisation. C'est ce que dit l'article 11 de la loi de 1898.

Ici, l'autorité compétente pour accorder les autorisations individuelles est, et demeure, le préfet.

« Les préfets, dit l'article 12 de la loi de 1898, statuent, après enquête, sur la demande ayant pour objet :

« 1° L'établissement d'ouvrages intéressant le régime ou le mode d'écoulement des eaux ;

« 2° La régularisation de l'existence des usines et ouvrages établis sans permission et n'ayant pas de titre légal ;

« 3° La révocation ou la modification des permissions précédemment accordées. »

Jusqu'en 1905, la forme de l'instruction qui doit précéder les arrêtés des préfets, était déterminée par la circulaire ministérielle du 23 octobre 1851. Le 1^{er} août 1905 parut le règlement d'administration que la loi de 1898 avait prévu dans son article 12, dernier alinéa.

Ce règlement diffère de la circulaire du 23 octobre 1851 en ce que la première enquête est remplacée par la visite de l'ingénieur et dans la nécessité, pour l'Administration, de consulter le ministre de l'Agriculture lorsque la chute projetée devra avoir, en moyenne, une puissance supérieure à 100 poncelets.

La première de ces modifications est intéressante en ce qu'elle

simplifie les formalités administratives. La première enquête n'avait pas, en elle-même, une très grande importance ; elle avait surtout pour but d'éveiller l'attention des intéressés en vue des formalités beaucoup plus graves qui vont suivre.

Nous ne ferons qu'indiquer à grands traits les phases de l'instruction des demandes.

Les articles 1 à 3 du décret de 1905 visent la forme des demandes. Doivent être adressées au préfet, toutes les demandes visant :

a) L'établissement d'ouvrages intéressant le régime ou le mode d'écoulement des eaux ;

b) La régularisation de l'existence des usines et ouvrages établis sans permission et n'ayant pas de titre légal ;

c) La révocation ou la modification des permissions précédemment accordées.

L'article 2 dit que, lorsqu'il s'agit de la construction première d'une usine, la demande devra énoncer d'une manière distincte : 1° les noms du cours d'eau et de la commune sur lesquels l'usine devra être établie ; 2° les noms des établissements établis en amont ; 3° l'usage auquel l'usine est destinée ; 4° les changements présumés que l'exécution des travaux doit apporter au niveau et au régime des eaux, soit en amont, soit en aval ; 5° la durée probable de l'exécution des travaux ; 6° le plan du barrage avec justification des travaux projetés s'ils doivent avoir pour conséquence la submersion des rives en amont ; 7° la copie des titres de propriété de la rive dans l'emplacement de l'ouvrage. Si le pétitionnaire n'est pas propriétaire du sol, il doit présenter le consentement formel de celui-ci.

L'article 3 indique que, s'il s'agit d'une modification d'une usine préexistante, le propriétaire doit fournir, outre les renseignements ci-dessus, une copie des titres en vertu desquels l'usine existe.

Le préfet, régulièrement saisi, n'a plus à déposer les pièces à la mairie des communes intéressées pour que chacun puisse en prendre connaissance et consigner ses observations. Immédiatement il transmet la demande à l'ingénieur en chef compétent, et celui-ci la fait parvenir à l'ingénieur ordinaire, qui procède à la visite des lieux (art. 4).

Au jour fixé, le maire convoque toutes les personnes dont la présence lui paraît utile et nécessaire (art. 5), et l'ingénieur rédige un procès-verbal contenant, outre les observations des intéressés, s'il y en a, les repères adoptés, les renseignements recueillis, les résultats des expériences faites et les conventions amiables qui auraient pu intervenir entre les intéressés (art. 6).

Cette instruction est la plus importante pour le pétitionnaire, car, en pratique, c'est cette partie des formalités qui, seule, décide du sort de la demande.

L'ingénieur dresse son rapport, dans lequel il discute les oppositions et motive ses propositions relatives aux conditions techniques à imposer au pétitionnaire ; s'il conclut à l'autorisation, il joint à son rapport un projet de règlement, un plan et des nivellements.

Le rôle de l'ingénieur ne doit pas être celui d'un simple appareil enregistreur, consignait scrupuleusement les observations des parties en présence. Au contraire, l'ingénieur doit faire preuve d'initiative, en provoquant toutes les solutions heureuses, en évitant les conflits au sujet des ouvrages proposés, bref, en s'efforçant de concilier les intérêts opposés.

Le travail de l'ingénieur ordinaire est remis à l'ingénieur en chef, et, par ce dernier, renvoyé au préfet avec avis. Le préfet, dès lors, ordonne, par un arrêté, l'ouverture d'une enquête. Dans toutes les communes intéressées un registre spécial sera déposé et destiné à recevoir les observations des riverains. Quinze jours après, les maires des communes transmettent les registres, avec leur avis motivé, au préfet, qui consulte les ingénieurs sur les résultats de l'enquête. Si les ingénieurs jugent bon de modifier leurs conclusions primitives, il est procédé à une nouvelle enquête de quinze jours. (art. 12).

Après avoir consulté tous les services publics intéressés à l'établissement, à la modification ou à la suppression de l'ouvrage, le préfet statue si l'affaire est de sa compétence. S'il s'agit d'un barrage comportant la submersion des rives en amont et si la chute projetée a une puissance supérieure à 100 poncelets, il en est référé au ministre de l'Agriculture, au préalable.

En cas de rejet de la demande, le préfet notifie immédiatement sa décision motivée au pétitionnaire.

Si l'autorisation doit être accordée par décret, le préfet transmet le dossier avec ses propositions au ministre compétent. (art. 14).

Sur les cours d'eau non navigables ni flottables, le préfet ne peut ouvrir l'instruction en revision d'un règlement existant qu'avec l'assentiment du ministre de l'Agriculture.

A l'expiration du délai fixé par l'acte d'autorisation pour l'exécution des travaux, l'ingénieur ordinaire procède à la vérification de ceux-ci et rédige un procès-verbal de récolement en présence du pétitionnaire, du maire et des intéressés si la chute projetée a une puissance supérieure à 100 poncelets. Toutes les fois que les travaux exécutés ne seront pas conformes aux conditions de l'autorisation, le préfet devra soumettre le procès-verbal de récolement au ministre de l'Agriculture, sauf, en cas d'urgence, à mettre en

demeure le pétitionnaire de remédier aux dommages causés, et, s'il le faut, à prendre les mesures nécessaires ou à retirer l'autorisation.

L'acte d'autorisation peut contenir certaines prescriptions de nature à assurer le libre écoulement des eaux : fixation d'un repère, emplacement du déversoir, longueur de ce déversoir, etc., et des conditions spéciales motivées par l'état des lieux, par la nature du cours d'eau et du mécanisme hydraulique, l'encaissement et la rapidité plus ou moins grande des eaux.

Après avoir examiné la forme de l'instruction qui doit précéder les arrêtés des préfets, il nous faut dire quelles sont les voies de recours ouvertes aux intéressés contre ces arrêtés. L'art. 13 de la loi de 1898 indique deux moyens : « S'il y a réclamation des parties intéressées contre l'arrêté du préfet, il est statué par un décret rendu sur l'avis du Conseil d'Etat, sans préjudice du recours contentieux pour excès de pouvoir ».

Deux voies de recours sont donc à la disposition des intéressés : un recours gracieux et un recours contentieux.

Un recours gracieux : il est ouvert à tout intéressé qui a une réclamation à faire. Les termes de la loi sont très larges. Cet intéressé peut être un riverain qui a vu le préfet passer outre à sa réclamation. Ce peut être, aussi, un riverain qui intentionnellement ou non n'a pas apporté à l'enquête l'exposé de ses plaintes ; ce peut être le pétitionnaire lui-même qui s'est vu refuser l'autorisation pour des motifs qu'il estime insuffisants.

Dans tous ces cas, le chef de l'Etat, fonctionnant au regard du préfet comme une sorte de Tribunal du second degré, statuera par décret, en s'éclairant de l'avis du Conseil d'Etat.

Ce recours gracieux existe, « sans préjudice du recours contentieux pour excès de pouvoir ». Il faut donc, dans ce cas, une faute de l'Administration. Le préfet aura, par exemple, omis une des formalités essentielles prescrites par la loi. L'art. 12 parle d'une enquête ; il faut donc qu'il y ait une publicité suffisante. Avant le règlement d'administration publique du 1^{er} août 1905, la question pouvait se poser de savoir si l'omission de la seconde enquête, prescrite par la circulaire du 23 octobre 1851, viciait la procédure, la première enquête rendant la publicité suffisante. Cette première enquête ayant été supprimée par le règlement d'administration publique du 1^{er} août 1905, il est bien certain que si l'enquête unique n'avait pas eu lieu, il y aurait omission d'une des formalités essentielles édictées par l'art. 12 et par conséquent, le règlement pris dans ces conditions serait entaché de nullité. De même, tout changement qu'imposerait un préfet à une permission déjà donnée, dans le but de mettre fin à un conflit existant entre deux intérêts privés, serait évidemment annulé, comme illégal.

Nous dirons quelques mots du caractère de l'autorisation donnée par le préfet, lorsqu'il s'agit d'un cours d'eau non navigable ni flottable.

Nous avons vu que les autorisations données aux usiniers d'occuper une partie des cours d'eau dépendant du domaine public n'étaient que des tolérances, essentiellement précaires et sujettes à redevance. Dans ce cas, en effet, l'Administration agit comme propriétaire, ou, si l'on veut, comme gérante de biens mis sous sa garde. Elle pose ses conditions.

Au contraire, la seule fonction de l'Administration sur les cours d'eau non navigables ni flottables, est de sauvegarder les intérêts généraux du pays, tant au point de vue de l'hygiène qu'au point de vue de la sécurité des habitants. Le préfet n'a donc pas à accorder une tolérance. Il n'y a qu'à voir si l'exercice normal du droit que le riverain tient de la loi ne nuit pas à l'intérêt général, ni aux droits des tiers. Il ne pourrait, par conséquent, refuser purement et simplement l'autorisation sollicitée. Il ne pourrait non plus en conditionner l'obtention au paiement d'une quelconque redevance.

Est-ce à dire que l'autorisation, donnée à un riverain, d'effectuer tels travaux sur une rivière non navigable, sera perpétuelle ? Nullement. Mais la loi a entouré de certaines précautions le retrait de l'autorisation qui donnera lieu à indemnité sauf les cas prévus à l'art. 14. L'art. 14 de la loi de 1898 dit en propres termes : « Les permissions peuvent être révoquées ou modifiées sans indemnité, soit dans l'intérêt de la salubrité publique, soit pour prévenir ou faire cesser les inondations, soit enfin dans la réglementation générale prévue par l'art. 9. Dans tous les autres cas, elles ne peuvent être révoquées ou modifiées que moyennant indemnité ».

Donc, hors le cas où l'intérêt général, l'hygiène ou la sécurité sont en jeu, ou dans l'hypothèse d'une faute du permissionnaire, l'autorisation individuelle ne peut être retirée sans indemnité. Ce principe, en dépit de quelques résistances qui se manifestèrent, notamment avant 1830 et vers 1842, était généralement admis par le Conseil d'Etat. La loi de 1898 n'a fait qu'heureusement couper court à toutes controverses sur ce point.

Ainsi donc, donnera lieu à indemnité :

1° Le retrait de l'autorisation, qui sera ordonné par suite de nouveaux travaux, autorisés sur la rivière, au profit d'une collectivité ou d'un particulier ;

2° Le retrait de l'autorisation, qui serait la conséquence d'une dérivation de la rivière, en amont des travaux autorisés ;

3° La modification d'une autorisation pour les mêmes causes ;

(1) Art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

4° Toute modification de même origine qui serait apportée à une usine fondée en titre.

C'est le Conseil de préfecture qui fixera l'indemnité (1). Toutefois, si les travaux exécutés l'ont été à la suite d'une expropriation, la procédure devra être suivie devant le jury de la loi de 1844.

Quelle sera la base de l'indemnité ? Question, à la vérité, fort délicate. Y a-t-il eu retrait de l'autorisation ? Les experts évalueront la perte de la force motrice utilisée en estimant le revenu qu'elle produisait, (la capitalisation au 5 % est généralement adoptée), et tiendront compte de l'importance des travaux exécutés pour l'installation et l'utilisation de la chute.

Y a-t-il eu simplement modification de l'autorisation, entraînant suppression partielle de la force motrice ? Les experts tiendront compte de la perte de la force, des frais occasionnés à l'usinier, s'il y a eu chômage temporaire, par exemple, de tous frais qui pourraient lui incomber de ce chef dans l'avenir, à supposer que les travaux autorisés en amont obligent l'industriel à fermer son usine pendant certaines heures du jour ou durant certaines périodes de l'année.

Pouvoirs du Maire. — Pour en finir avec les droits de l'Administration sur les cours d'eau non navigables ni flottables, il nous reste à voir l'art. 16 de la loi de 1898 qui dit : « Les maires peuvent, sous l'autorité du préfet, prendre toutes mesures nécessaires pour la police des cours d'eau. »

Du moment que le chef de l'Etat est seul compétent pour édicter des règlements généraux et que le préfet peut seul accorder des autorisations individuelles, le sens des mots « mesures nécessaires pour la police des cours d'eau » qui délimitent les pouvoirs du maire ne semblent ni clairs, ni précis. Pour les interpréter convenablement, il faut se reporter au projet de loi rédigé par le Conseil d'Etat, sur la demande du ministre de l'Agriculture, au sujet des pouvoirs de l'Administration. Le Conseil d'Etat s'est inspiré des dispositions de la loi des 16-24 août 1800, art. 11, qui confie « à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux le soin de prévenir par les précautions convenables, les accidents calamiteux ». A l'appui de cette manière de voir on peut encore citer l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884, qui donne à la police municipale le soin de prévenir, par les précautions convenables, les inondations et tous fléaux dommageables.

Donc le maire ne pourra user des pouvoirs de réglementation que lui confère l'art. 16 de la loi de 1898 qu'en cas de péril urgent, et pour faire face à ce péril.

Ainsi, nonobstant les autorisations données par le préfet, le maire pourra, par exemple, interdire le détournement des eaux

durant certains jours, en cas de sécheresse. Mais il ne pourrait, sous prétexte de prévenir un danger menaçant la sécurité publique, réglementer d'une façon définitive et permanente, le niveau d'eau de la rivière (1).

Enfin, l'art. 16 dit que les maires exercent leur pouvoir de police sur les cours d'eau « sous l'autorité du préfet ».

Cela ne signifie pas que le maire ait besoin d'une délégation spéciale et préalable du préfet pour prendre légalement un arrêté relatif à la police des eaux, mais simplement, que tous les arrêtés du maire pourront être annulés ou modifiés, par le préfet. ,

L'autorisation administrative et les tiers. — Dans tous les cas, lorsque l'Administration autorise une installation sur les cours d'eau non navigables ni flottables, « dans tous les cas, dit l'art. 17, les droits des tiers sont et demeurent réservés. »

Cette réserve est nécessaire étant donnés les droits de l'Administration qui n'a pas à se préoccuper des intérêts privés lorsqu'elle autorise des travaux.

Il se peut que l'Administration viole un droit privé. Le riverain lésé doit avoir une voie de recours. Ainsi, si d'après une permission administrative, un concessionnaire peut détourner un volume d'eau plus considérable que celui auquel il a droit, le riverain lésé dans son droit d'usage, demandera aux Tribunaux civils et pourra même exiger la démolition des ouvrages autorisés par l'Administration.

Une question intéressante se pose à ce sujet : Supposons, qu'en aval d'une usine préexistante un barrage soit construit qui fasse refluer le plan d'eau jusqu'à ladite usine. Quels seront les droits de l'usiner ? Nous ne considérons que le cas où l'usine et l'ouvrage construit postérieurement sont tous deux d'une autorisation administrative. Dans le cas contraire, en effet, il y aurait lieu tout simplement à un règlement d'eau ordonné par le juge qui a pleine liberté pour concilier les intérêts de tous.

Remarquons que la situation imaginée se présentera rarement. L'Administration n'autorisera deux ouvrages à proximité l'un de l'autre sur un même cours d'eau que si le premier ne gêne pas le second, en faisant obstacle au libre écoulement des eaux, ce que démontrera l'enquête prescrite par le règlement d'administration publique du 1^{er} août 1905 que nous avons résumé plus haut.

Mais enfin l'hypothèse peut se présenter. Que fera, dans notre exemple, l'usiner d'amont lésé ?

Deux voies de recours s'ouvrent devant lui :

La voie administrative : art. 13 de la loi de 1898 : « S'il y a

(1) Cons. d'Etat, 6 décembre 1901. C. 1903, 3, p. 40.

réclamation des parties intéressées contre l'arrêt du préfet, il est statué par un décret, rendu sur l'avis du Conseil d'Etat, sans préjudice du recours contentieux pour excès de pouvoir ».

En second lieu, la voie judiciaire. L'intéressé pourra demander un règlement d'eau. Cela est hors de doute. Mais où il y a contestation, c'est sur le point de savoir quels seront les pouvoirs du juge en présence de ces ouvrages également autorisés ou plutôt si, dans tous les cas, le tribunal devra ordonner la suppression du barrage le dernier autorisé.

Cette opinion absolue semble bien être celle de MM. Aubry et Rau et de la jurisprudence (1).

MM. Baudry-Lacantinerie et Chauveau (2) disent, au contraire, qu' « il serait préférable de ne pas poser de principe absolu et de trancher le litige en fait, par un règlement d'eau, conformément à l'art. 645 ». Cette dernière solution nous semble la bonne.

Le juge devra, d'abord, constater le dommage causé et chercher à concilier les parties en présence, par tel moyen qu'il estimera bon, et non pas ordonner la destruction du second barrage par cela seul qu'il gêne la première installation. Cependant, dans le cas où aucun accommodement ne serait possible, le tribunal devra ordonner de préférence la démolition du second barrage. Sans doute, le juge n'a pas à tenir compte des autorisations individuelles que l'Administration a cru opportun d'accorder. Mais il se trouve ici en présence d'un riverain qui a fait des travaux en se conformant aux lois et règlements en vigueur, troublé dans la jouissance normale de son installation. Il y a au profit de ce riverain comme un droit acquis, le droit du *beatus possidens*, qu'il importe au tribunal de faire respecter. Cette solution sera également conforme, sinon à la lettre, du moins à l'esprit de l'art. 40 de la loi de 1898 qui subordonne le droit du riverain d'exécuter des travaux sur le lit de la rivière qui lui appartient « à la condition de ne pas préjudicier à l'écoulement et de ne causer aucun dommage aux propriétés voisines ».

§ IV. — IRRIGATION ET DISTRIBUTIONS D'ENERGIE ELECTRIQUE

Avant de faire un examen critique de la législation actuelle, nous croyons bon de compléter l'exposé que nous en avons fait, par l'étude très succincte de trois lois, deux spéciales à l'agriculture, la troisième ayant uniquement trait à l'utilisation de la houille blanche qu'elle est de nature à favoriser.

Nous avons nommé les lois du 29 avril 1845 et du 11 juillet 1847

(1) Douai, 12 juillet 1878 ; D. 80, 2, 64 ; Civ. Cass. 23 août ; S. 85, 1, 336 ; D. 83, 1, 237.

(2) Baudry Lacantinerie et Chauveau, n° 863.

d'une part, relatives aux servitudes d'aqueduc, d'écoulement et d'appui, et la loi du 17 juin 1906, d'autre part, sur les distributions d'énergie électrique.

Loi du 29 avril 1845

L'art. 644 du Code civil donnait bien à celui dont l'eau d'une rivière non navigable ni flottable borde ou traverse l'héritage le droit de s'en servir au passage pour l'irrigation de ses propriétés. Mais ce droit était surtout théorique. Ne pouvaient en user pleinement que ceux-là seuls dont tout le bien bordait le cours d'eau. Mais le riverain qui, outre la propriété bordant le cours d'eau, possédait encore, cinquante mètres plus loin, une autre terre enclavée au milieu de fonds ne lui appartenant pas, ne pouvait conduire l'eau jusqu'à cette terre que si les propriétaires intermédiaires y consentaient.

Quarante ans après la promulgation du Code civil, on songea à remédier à cette déplorable situation. Tel fut le but de la loi de 1845 sur la servitude d'aqueduc et la servitude d'écoulement. Désormais : « Tout propriétaire qui voudra se servir, pour l'irrigation de ses propriétés, des eaux naturelles ou artificielles dont il a le droit de disposer, pourra obtenir le passage de ces eaux sur les fonds intermédiaires, à charge d'une juste et préalable indemnité. Sont exceptées de cette servitude les maisons, cours, jardins, parcs et enclos appartenant aux habitations ».

Remarquons d'abord, qu'ici, le législateur a été plus précis que le rédacteur du Code civil. L'art. 1^{er} de la loi de 1845 spécifie bien que la servitude d'aqueduc et d'écoulement ne sera accordée *qu'en vue de l'irrigation des propriétés*. On ne pourra l'utiliser pour tous les usages auxquels donne droit l'art. 644 du Code civil.

Qui pourra invoquer la loi de 1845 ? « Tout propriétaire...pour les eaux naturelles ou artificielles dont il a droit de disposer ».

« Tout propriétaire » : cela exclut le fermier, le métayer ou l'usufruitier.

« Pour les eaux dont il a le droit de disposer » : la loi de 1845 s'appliquera donc également au propriétaire d'une source ou au cessionnaire dudit propriétaire, au riverain d'une rivière non navigable ou au cessionnaire des droits de riveraineté, enfin, au concessionnaire de l'Administration qui a obtenu le droit de faire une prise d'eau dans une rivière classée. Toutes ces personnes pourront obtenir le passage sur les fonds intermédiaires de l'eau à laquelle ils ont droit, à charge d'une juste et préalable indemnité.

Il convient de souligner l'importance de cette disposition. Il s'agit bien ici de l'établissement d'une servitude sur un fonds au profit exclusif d'un autre fonds, par voie d'expropriation forcée.

Donc, dans l'intérêt de l'agriculture, qui se confond si l'on veut avec l'intérêt général, mais cependant pour le profit immédiat d'intérêts particuliers, le législateur n'a pas hésité à mettre à la disposition des bénéficiaires de l'art. 1^{er} de la loi de 1845, ce moyen de coercition irrésistible, exceptionnel, exorbitant : l'expropriation. On comprend dès lors, pourquoi les tribunaux ont donné à cet article une interprétation restrictive et refusé au riverain qui a amené l'eau sur ses terres éloignées en expropriant dans une certaine mesure ses voisins, le droit d'utiliser cette eau pour d'autres fins que l'irrigation.

On comprend également pourquoi le législateur a entouré de toutes sortes de précautions, l'exercice de cette faculté reconnue aux propriétaires par l'art. 1^{er}.

Cet art. 1^{er} dit que le propriétaire « pourra obtenir » le passage des eaux.

Pourra obtenir en non *obtiendra* ; le tribunal compétent, dit l'art. 4, pour juger toutes les contestations relatives à l'établissement de la servitude appréciera si l'intérêt de l'opération est suffisant pour justifier une atteinte au droit de propriété. C'est toujours en s'inspirant de ces deux considérations : « intérêt de l'opération », « respect dû à la propriété » que le tribunal déterminera l'assiette de la servitude, les dimensions du canal, et fixera l'indemnité. Comme en matière d'expropriation publique, cette indemnité sera juste et préalable. Le propriétaire du fonds au profit duquel l'expropriation aura lieu devra se libérer en argent donné en une seule fois, sans préjudice de ce qui pourrait lui être réclamé plus tard, pour inondation, par exemple, ou pour préjudice causé par le mauvais entretien de l'aqueduc.

On comprend enfin, toujours à cause de la gravité des dispositions contenues dans l'art. 1^{er}, que le législateur ait soustrait à la servitude d'aqueduc et d'écoulement les maisons, cours, jardins, parcs et enclos, toutes choses dont la valeur, consistant dans l'agrément qu'elles procurent, serait compromise par l'établissement d'un canal.

Quant au domaine de l'Etat, des départements et des communes, il faut distinguer : sur le domaine privé, la loi de 1854 s'applique. Sur les biens dépendant du domaine public, l'Administration peut toujours concéder le droit d'y faire passer un aqueduc.

Grâce à la servitude d'aqueduc, tout propriétaire peut amener sur ses terres éloignées l'eau dont il dispose. Grâce à la servitude d'écoulement, il pourra évacuer cette eau. L'art. 2 de la loi de 1845 dit, en effet : « Les propriétaires de fonds inférieurs devront recevoir les eaux qui s'écouleront des terrains ainsi arrosés, sauf

l'indemnité qui pourra leur être due. Seront également exceptés de cette servitude les maisons, cours et jardins, parcs et enclos attenants aux habitations. »

L'art. 2 dit que « les propriétaires de fonds inférieurs *derront recevoir* les eaux, etc. », tandis que l'art. 1^{er} disait que le propriétaire *pourra* obtenir le droit de passage. Est-ce à dire que la servitude d'écoulement est établie de plein droit au profit des fonds irrigués, sans que le tribunal ait à en apprécier la convenance ? La question est controversée et la jurisprudence paraît plutôt favorable à l'opinion contraire, d'après laquelle les juges auraient un pouvoir souverain pour apprécier si le fonds servant doit recevoir ou non, l'écoulement de l'eau ayant servi à l'irrigation. (1) Il semble bien en effet, qu'en dépit des termes formels de l'art. 2, le pouvoir d'appréciation du tribunal reste entier, pour imposer, au propriétaire du fonds servant, la servitude d'écoulement, et sur ce point il n'y a pas de contestation possible, de même qu'il n'accordera d'indemnité à l'occasion de la servitude que si le fonds supérieur subit réellement un préjudice et n'en retire pas au contraire une plus-value.

Loi du 11 juillet 1847

De même que le droit d'usage reconnu aux riverains par l'art. 644 du Code civil ne pouvait être utilement exercé que si les bénéficiaires avaient la faculté de conduire l'eau sur leurs terres éloignées, de même cette servitude d'aqueduc et d'écoulement aurait été destinée à rester inutilisable, si elle n'avait été complétée par la servitude d'appui.

Il est, en effet, extrêmement difficile d'établir un aqueduc, sans construire à son orifice un ouvrage d'art, généralement un barrage, pour y amener l'eau.

Aussi la loi du 11 juillet 1847 est venue compléter sur ce point la loi de 1845.

L'art. 1^{er} est ainsi conçu : « Tout propriétaire qui voudra se servir, pour l'irrigation de ses propriétés, des eaux naturelles ou artificielles dont il a le droit de disposer, pourra obtenir la faculté d'appuyer sur la propriété du riverain opposé les ouvrages d'art nécessaires à sa prise d'eau, à la charge d'une juste et préalable indemnité. Sont exceptés de cette servitude les bâtiments, cours et jardins attenants aux habitations ».

Cet article soulève les mêmes questions que l'art. 1^{er} de la loi de 1845. Il est généralement admis que les mêmes personnes peuvent l'invoquer, même les non-riverains, cessionnaires des droits de riveraineté. Le tribunal a le même pouvoir d'appréciation

(1) D. 68. 1, 241; 74. 2, 116; 93. 2, 149.

quant à l'opportunité de l'établissement du barrage, sauf, bien entendu, les droits de l'Administration dans la mesure où nous les avons définis, et quant à la fixation de l'indemnité. Dans la loi de 1847, les parcs et enclos ne sont pas soustraits à la servitude d'appui.

Enfin, la loi de 1847 comprend une disposition particulière qui ne souffre du reste aucune difficulté. C'est l'art. 2, ainsi conçu : « Le riverain sur le fonds duquel l'appui sera réclamé pourra toujours demander l'usage commun du barrage, en contribuant pour moitié aux frais d'établissement et d'entretien ; aucune indemnité ne sera respectivement due dans ce cas, et celle qui aura été payée devra être rendue. Lorsque cet usage commun ne sera réclamé qu'après le commencement ou la confection des travaux, celui qui le demandera devra supporter seul l'excédent de dépenses auquel donneraient lieu les changements à faire au barrage, pour le rendre propre à l'irrigation des rives ».

Loi du 17 juin 1906

L'objet précis de cette étude est de rechercher quel est le régime le plus favorable à la mise en valeur de nos richesses hydrauliques. Problème délicat, dont le législateur n'a pas encore trouvé la solution. Une autre question connexe, celle de la distribution d'énergie, ne soulevait pas les mêmes difficultés. Aussi, remettant à plus tard l'examen des mesures propres à faciliter la création des entreprises hydroélectriques, M. Turrel, ministre des Travaux publics, présentait, le 12 juillet 1897, un projet de loi sur les distributions d'énergie.

Dans l'exposé des motifs, le gouvernement insistait sur la portée du projet facilitant le transport de l'énergie à distance par l'électricité. « En définitive, y était-il dit, le transport de l'énergie peut se faire aujourd'hui jusqu'à une distance de près de 200 kilomètres. Il est entré dans la pratique industrielle courante pour des rayons de 30 à 40 kilomètres. Transformée en travail mécanique au moyen d'une simple dynamo installée dans le domicile de l'abonné, l'énergie du courant électrique peut donner la puissance motrice au grand industriel dans ses usines comme à l'artisan travaillant dans sa chambre ; elle fournit aussi aisément 100 chevaux à une filature que 1 cheval ou 1/2 de cheval au métier isolé, au dévidoir, à la scie, à la perceuse, à la fendeuse, à la machine agricole. Elle commence même à pénétrer dans les exploitations agricoles.

« Transformée en travail chimique ou en chaleur, l'énergie du courant électrique est employée au traitement des métaux, à la fabrication de nombreux produits chimiques, au blanchiment des textiles, etc...

« Donc, la loi doit faciliter les distributions d'énergie. Le transport de l'énergie peut se faire soit au moyen d'installations n'empruntant que des terrains privés, soit au moyen d'installations empruntant sur tout ou partie de leur étendue des voies publiques. S'il s'agit de ne servir qu'un particulier, les distributions empruntant les voies publiques peuvent être installées en vertu de simples permissions de voirie, précaires et révocables. Sans qu'il soit besoin d'une loi nouvelle, on peut installer, pour un particulier ou pour plusieurs, des distributions sur les terrains particuliers avec le consentement du propriétaire, sauf à respecter les règles générales de police relatives à la sécurité des tiers.

« Mais lorsque les organes de transport et de distribution empruntent des voies publiques, pour un service collectif, il convient de faire en sorte que tous les habitants puissent retirer de l'emprunt ainsi fait au domaine public, appartenant à tous, le maximum possible d'avantages et que les services rendus prennent le caractère de services publics offerts à tous sans privilèges ni faveur indue. Il convient également de faire en sorte que, si la somme des intérêts collectifs à satisfaire est assez considérable pour atteindre la valeur d'un intérêt public, les intérêts privés ne puissent pas opposer à l'entreprise une résistance qui fasse obstacle à son développement, notamment lorsque les organes de l'entreprise doivent emprunter des terrains privés ou s'appuyer le long des voies publiques sur des murs ou bâtiments.. Il faut garantir à ce sujet la sécurité aux industriels et régler avec précision les règles de compétence. »

C'est en ces termes que le gouvernement insistait sur l'importance d'une réglementation nouvelle dans le but de favoriser les distributions d'énergie. Débarrassé des questions épineuses soulevées par toutes les propositions de réforme de notre législation des eaux, le projet, restreint aux seules distributions d'énergie, devait rapidement aboutir. Cependant les jours et les ans passèrent ; quelques-uns, comme MM. Hauriou et Ader perdirent patience et proposèrent de lier à nouveau les questions relatives à la création des entreprises hydroélectriques et à la transmission à distance de l'énergie des cours d'eau non navigables ni flottables (1902). Heureusement on ne les écouta point, et le 17 juin 1906, les Chambres votèrent presque sans débat le projet de loi relatif aux distributions d'énergie.

Nous croyons utile, pour compléter l'exposé que nous avons fait de la législation actuelle, et sans sortir du cadre que nous nous sommes tracé, d'énumérer, sans commentaires, les diverses dispositions de la loi de 1906.

L'art. 1^{er} exclut du bénéfice de la présente loi, les distributions d'énergie destinées à la transmission des signaux et de la parole, et auxquelles le décret-loi du 27 décembre 1851 s'applique.

Une distribution d'énergie électrique n'empruntant en aucun point de son parcours des voies publiques peut être établie et exploitée, soit sans autorisation ni déclaration, soit lorsque ses conducteurs doivent être établis en un point quelconque, à moins de 10 mètres de distance horizontale d'une ligne télégraphique ou téléphonique préexistante, en vertu d'une autorisation délivrée dans les conditions spécifiées à l'art. 4 (art. 2).

Une distribution d'énergie empruntant sur tout ou partie de son parcours des voies publiques, peut être établie ou exploitée soit en vertu de permissions de voirie sans durée déterminée, dans les conditions prévues à l'art. 5, soit en vertu de concessions déterminées avec cahier des charges et tarif maximum dans les conditions spécifiées aux articles 6 à 14, s'il n'y a pas déclaration d'utilité publique, ou dans celles spécifiées aux articles 11 à 14, s'il y a déclaration d'utilité publique (art. 3).

Dans des communes différentes, un même réseau peut être soumis à divers régimes : permission de voirie, concession simple, concession déclarée d'utilité publique au gré de l'entrepreneur.

Les ouvrages de transport et de distribution d'énergie électrique établis exclusivement sur des terrains privés ne devront apporter aucun trouble aux lignes téléphoniques existantes. Le préfet les autorise dans les trois mois, après avis de l'Administration des Postes (art. 4).

La permission de voirie dont peut avoir besoin une distribution empruntant sur tout ou partie de son parcours des voies publiques, sera accordée par le préfet ou le maire suivant la voie empruntée dans les conditions stipulées par un décret d'administration publique. Elle ne peut prescrire, ni des dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation, ni des charges pécuniaires autres que les redevances pour occupation du domaine public. Aucune permission de voirie ne peut faire obstacle à ce qu'il soit accordé, sur les mêmes voies, des permissions ou concessions concurrentes (art. 5).

En second lieu, une distribution empruntant sur tout ou partie de son parcours des voies publiques, peut être établie et exploitée en vertu d'une concession simple ou d'une concession déclarée d'utilité publique.

a) Concession simple. Elle est accordée après enquête par la commune ou un syndicat de communes, si la demande ne vise que le territoire de la commune. Par l'Etat, dans les autres cas. Toute concession est soumise aux clauses d'un cahier des

charges conforme à l'un des types approuvés par décret délibéré en Conseil d'Etat (1), sauf dérogations ou modifications qui seraient expressément formulées dans les conventions passées au sujet de ladite concession. (Art. 6).

Suivant les cas, l'acte de concession est passé pour l'Etat par le Préfet ou le ministre des Travaux Publics, pour la commune par le maire, en exécution d'une délibération du conseil municipal, pour le syndicat de communes, par le président du comité du syndicat, en exécution d'une délibération de ce comité, homologuée par des délibérations des conseils municipaux intéressés. Dans les deux derniers cas, la concession devra être homologuée par le préfet. Dans tous les cas, s'il y a modification au cahier des charges type, il faut un décret délibéré en Conseil d'Etat (Art. 7).

Aucune concession ne peut faire obstacle à ce qu'il soit accordé des permissions de voirie ou une concession à une entreprise concurrente, sous la réserve que celle-ci n'aura pas des conditions plus avantageuses. Toutefois les communes ou les syndicats de communes peuvent concéder le monopole de l'éclairage à un concessionnaire, sans que cependant ce privilège puisse s'étendre à l'emploi de l'énergie à tous autres usages que l'éclairage, ni à son emploi accessoire pour l'éclairage des locaux dans lesquels l'énergie est ainsi utilisée. (Art. 8).

L'acte de concession ne peut imposer au concessionnaire une charge pécuniaire autre que les redevances pour occupation du domaine public, ni attribuer à l'Etat ou à la commune les avantages particuliers, autres que les prix réduits d'abonnement qui seraient accordés aux services publics pour les fournitures équivalentes. (Art. 9).

La concession conférera à l'entrepreneur le droit d'exécuter sur les voies publiques des travaux en se conformant au cahier des charges. L'autorité peut toujours, sans indemnité si c'est pour un motif d'ordre public, modifier les dispositions ou le tracé.

b) Concession déclarée d'utilité publique. — La déclaration d'utilité publique est prononcée, après enquête, par un décret délibéré en Conseil d'Etat sur le rapport des ministres des Travaux Publics et de l'Intérieur, après avis des ministres du Commerce, de l'Industrie, des Postes et Télégraphes et de l'Agriculture. L'acte de concession ne devient définitif qu'après avoir été approuvé par décret. (Art. 11).

Le concessionnaire est assimilé pour ses droits et devoirs

(1) Le Cahier des charges type pour la concession d'une distribution publique d'énergie électrique par une commune ou un syndicat de communes a été publié à l'*Officiel*, 20 mai 1908, n° 138, p. 3530.

à l'administration qui exécute les travaux publics. Il pourra recourir à l'expropriation conformément à la loi de 1841. En outre, il pourra établir à demeure des supports sur la façade des maisons ou le toit, pourvu que la sécurité soit assurée ; dans les mêmes conditions, il pourra faire passer des fils sur les propriétés privées, faire des canalisations souterraines dans les propriétés non closes, couper les branches d'arbre pouvant dans leur chute occasionner des courts-circuits. L'exécution de ces travaux n'emporte aucune dépossession. Le propriétaire pourra toujours surélever ou démolir sa maison, entourer sa propriété d'enclos, moyennant avertissement donné un mois à l'avance au concessionnaire. Les indemnités qui lui sont dues à raison des servitudes d'appui, de passage ou d'ébranchage seront réglées en premier ressort par le juge de paix, et s'il y a expertise, le juge peut ne nommer qu'un seul expert. (Art. 12).

Les articles 13 à 19 spécifient les conditions communes à l'établissement et à l'exploitation des distributions sous le régime de permissions de voirie ou de concessions. Elles embrassent l'examen des projets, les essais pour la mise en service des installations, le contrôle de la construction et de l'exploitation, les règlements d'administration publique concernant les articles 10, 11, 12, et fixant principalement les mesures relatives à la police et à la sécurité de l'exploitation, aux tarifs des redevances dues à l'Etat, aux départements et aux communes, en raison de l'occupation du domaine public (1).

La servitude de passage, d'appui et d'ébranchage restera acquise à l'Administration ou au concessionnaire, même dans le cas où l'énergie serait fournie aux conducteurs par une usine privée ou par une entreprise non déclarée d'utilité publique, et aussi dans le cas où les ouvrages serviraient simultanément à un transport d'énergie destinée à des usages autres que les services publics ou le service de l'association syndicale (art. 21). L'article 22, fixe la compétence du Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat pour juger les contestations et réclamations relatives à l'application des mesures prises en vue de la marche de tout service public.

Les articles 23, 24, 25 fixent les pénalités pour toute contravention aux arrêtés d'autorisation, aux clauses de la permission de voirie et du cahier des charges de la concession, aux dispositions édictées dans l'intérêt de la sécurité des personnes.

L'article 26 maintient dans leur forme et teneur les concessions et permissions accordées par des actes antérieurs à la présente loi.

(1) J. O., 7 avril 1908, n° 97, p. 2431.

Enfin l'article 27 abroge la loi du 25 juin 1895 et toutes dispositions contraires.

SECONDE PARTIE : CRITIQUE

Faisons maintenant jouer les rouages que nous avons décrits et notons-en les défauts.

Voilà un industriel qui a jeté son dévolu sur un torrent alpestre ; il a arrêté le plan des travaux à exécuter. Il sait où l'eau sera captée, où devra être placé son barrage.

Prenons d'abord la situation la plus simple. Supposons que le cours d'eau ait, par lui-même, une pente assez rapide pour qu'il ne soit pas nécessaire d'installer de coûteuses dérivations et qu'un simple barrage de retenue lui fournira une quantité d'eau suffisante pour actionner ses turbines. C'est là une hypothèse assez rare, mais admissible.

Notre industriel devra d'abord s'aboucher avec les riverains du lieu même où il exécutera ses travaux, puis avec les riverains d'amont et d'aval. Il lui faudra acquérir la longueur de rives, nécessaire à l'établissement de son barrage. Mais les riverains supérieurs pourront voir l'eau refluer sur leurs terres, les riverains inférieurs pourront voir le droit d'usage qu'ils tiennent de l'article 644 fortement entamé, malgré toutes les précautions prises. Avec les uns et les autres, il faudra engager d'interminables négociations.

Souvent, en effet, ces riverains seront des spéculateurs que leur flair aura conduit vers ce torrent susceptible d'une utilisation industrielle et qui entendront faire valoir tous leurs droits au centuple de leur valeur, quitte à recourir à toutes les ruses d'une procédure longue et coûteuse.

Cette mainmise sur les torrents perdus de nos montagnes était un fait courant dans les débuts de l'utilisation de la houille blanche. Le type du barreur est trop connu et assez peu intéressant pour qu'il soit nécessaire de lui consacrer ici une longue biographie.

Mais depuis, instruits de leurs menées, tentés par leurs gains, les agriculteurs eux-mêmes ont voulu rivaliser d'exigence avec les barreurs, leur refusant la cession de leur lopin de terre. Il en a été des droits de riveraineté comme des objets anciens, épars dans les villages de campagne. Au début, les paysans abandonnaient aisément leurs petites statuettes en bois grossièrement sculptées et endommagées, leurs poteries antiques et ébréchées. Ils leur préféraient les vierges étincelantes du quartier St-Sulpice ou les belles assiettes, tout fraîchement coloriées, du bazar voisin. Mais depuis, leur défiance est devenue telle, qu'ils

demandent du moindre objet que le « monsieur » examine avec quelque intérêt, des prix véritablement exorbitants.

De même, pour les chutes. Aux yeux du riverain, l'industriel est l'homme qui vient les poches bourrées de banknotes dont il ne se défera certes pas sans discuter, mais qu'il abandonnera en fin de compte. Le problème pour lui consiste à lui en soutirer le plus possible. Si l'industriel recule devant de tels sacrifices, qu'importe ! La chute est là. D'autres viendront.

L'abeille industrielle se fourvoie dans la ruche agricole. Elle n'en sortira pas indemne !

Et que sera-ce, lorsqu'il s'agira de capter un ruisseau, de le détourner de son cours, de l'enfermer dans des conduites de fonte pour l'amener au-dessus de l'usine où il s'engouffrera en trombe vertigineuse ? Que sera-ce encore, s'il faut détourner une partie de l'eau à un certain point en amont, la diriger dans un canal traversant des fonds intermédiaires jusqu'au point où se trouve l'usine ? C'est avec chacun des propriétaires de ces fonds qu'il faudra traiter pour obtenir une servitude de passage ou d'aqueduc ou pour acheter le fonds lui-même.

Mettons les choses au mieux. L'industriel a consenti tous les sacrifices que lui ont imposés les riverains. Il a acquis à son profit tous les droits de riveraineté nécessaires. Il a sollicité et obtenu, après les formalités assez minutieuses que l'on sait, l'autorisation administrative. Les riverains apaisés, l'Administration satisfaite, l'usine va désormais fonctionner, direz-vous ?

Oui, en principe. Mais que d'obstacles vont encore surgir sous les pas de l'industriel ! Ce sera un riverain qui a cédé ce qui ne lui appartient pas ; ce sera un absent ou un incapable, revenant à la vie juridique, et qui prétendra ses droits lésés. Ce sera tel riverain d'amont soutenant que l'eau retenue par le barrage dégrade ses terres, tel riverain d'aval, avec lequel l'industriel aura négligé de traiter et qui se plaint de n'avoir plus à sa disposition l'eau à laquelle il prétend avoir droit.

Il y aura lieu alors à un règlement d'eau, rendu par le juge à la requête des parties conformément à l'article 645 du Code civil. Et le tribunal, qui n'a pas pour mission de concilier les intérêts industriels avec les intérêts agricoles et le respect dû à la propriété, sera souvent amené à ordonner la destruction du barrage, comme cela s'est vu, notamment, dans l'espèce que nous avons rappelée où le tribunal civil de Grenoble avait condamné Bergès, à démolir les travaux qu'il avait faits, pour détourner les eaux du Vorz.

Les seules entreprises privilégiées sont celles qui obtiennent en raison du but qu'elles se proposent — la fourniture d'énergie à des services publics par exemple — un décret d'utilité publique, par lequel elles acquièrent, au besoin par expropriation et sans avoir recours à l'article 644 et à l'article 645, toute l'eau qui leur est nécessaire.

Mais il s'agit là d'une mesure exceptionnelle qu'en l'état actuel de notre législation, il est impossible d'étendre à des entreprises créées en vue de satisfaire des intérêts privés. Et la question se pose même de savoir si cette usine qui a bénéficié de la déclaration publique peut utiliser librement ses excédents d'énergie provenant à certaines époques de l'année d'un accroissement de débit de la rivière, ou les résidus d'exploitation dus, à certaines heures du jour, à une suspension dans le service public desservi : tramway, éclairage par exemple.

M. Berthélemy, professeur de droit administratif à la Faculté de Paris, répond par la négative : « Il ne serait même pas correct, écrit-il (1), et conforme au droit qu'une usine régulièrement constituée pour un service public utilisât ses excédents de force à une production étrangère au service : ainsi, le concessionnaire d'un service d'éclairage public ne pourrait pas utiliser ses excédents d'énergie pour exploiter une scierie. »

NECESSITE DE MODIFIER LA LEGISLATION ACTUELLE

Donc le droit commun des entreprises privées est bien tel que nous l'avons exposé, et personne n'osera soutenir qu'il n'a pas nui au développement des usines hydroélectriques. Oh ! sans doute de nombreux établissements se sont fondés dans nos montagnes. Il ne faut cependant pas que le spectacle de cette floraison remarquable d'usines, sur un sol particulièrement ingrat, nous fasse oublier les lacunes de la législation actuelle. Ce n'est pas une raison, parce que de hardis voyageurs ont pu, en dépit des dangers du chemin, arriver au but désiré, pour ne pas réparer la route et ouvrir à tous, même aux moins puissants, même aux moins fortunés, une voie large et féconde.

On nous cite triomphalement le chiffre des chutes créées. Mais, nous dit-on au prix de quelles transactions, fort lourdes, fort onéreuses, l'entreprise a pu être menée à bien ? Nous dit-on, même, combien d'entreprises judicieusement conçues, n'ont pu voir le jour, étouffées sous le flot sans cesse montant des prétentions des riverains ?

(1) Berthélemy. — *Traité élémentaire de Droit administratif*, 4^e édition, p. 497, en note.

Il y a donc à faire, beaucoup à faire.

Est-ce à dire qu'il faille bouleverser, de fond en comble, la législation actuelle ?

Point du tout. Et les principaux intéressés, les industriels sont les premiers à reconnaître, les avantages du régime établi sur une large interprétation de l'art. 644 du Code civil. Ce régime est basé sur la reconnaissance au riverain, d'un droit d'usage sur l'eau, usage agricole, industriel, d'un droit cessible, distinct du droit de propriété sur la terre baignée par le torrent. Pour constituer une chute, l'industriel devra concentrer dans ses mains tous les droits à l'usage industriel ou agricole de l'eau, auxquels son installation pourra porter atteinte. C'est ainsi que l'on a pu dire avec une apparence de raison que la chute d'eau n'était susceptible que d'utilisation collective. Cela est vrai, dans ce sens que l'aménagement de la chute ne sera possible que par la réunion, le groupement dans une seule main de tous les droits de riveraineté de la section intéressée. Mais, une fois titulaire de tous les droits, l'industriel sera libre d'en disposer au mieux de ses intérêts privés. Il est aussi maître de la force qu'il tire du cours d'eau aménagé par lui, que le manufacturier, des machines à vapeur qu'il a achetées de ses propres deniers. L'Administration n'intervient que pour sauvegarder les intérêts généraux dont elle a la garde. Elle s'assure que la nouvelle installation ne compromet ni l'hygiène, ni la sécurité. Elle ne peut soumettre l'autorisation à des conditions arbitraires, ni exiger une redevance, ni imposer à l'industriel tel emploi plutôt que tel autre. Mais, par contre, elle réserve expressément tous les droits des tiers et l'autorisation qu'elle délivre ne constitue nullement un titre pour l'usine. Le tribunal n'a pas à la connaître.

C'est donc la liberté complète avec ses inévitables inconvénients, les inconvénients d'un régime de concurrence sans frein où les intérêts en présence luttent sans merci.

Position du problème

Et voilà précisément toute la difficulté du problème qui va se poser à nous.

D'une part, respecter autant que possible le régime de liberté issu d'une large interprétation de l'art. 644 du Code civil ; d'autre part supprimer les conséquences de cette liberté dans ce qu'elles ont de néfaste et de nuisible à une féconde utilisation de la houille blanche.

Pour nous éclairer dans la recherche du régime le plus favorable, il est bon de voir d'abord ce que demandent les industriels. Nous examinerons ensuite ce qu'on leur a proposé.

CE QUE DEMANDENT LES INDUSTRIELS

Tout à fait au début de l'exploitation des richesses hydrauliques, les industriels s'accommodèrent assez bien de la législation actuelle. Le riverain transigeait assez facilement, la spéculation ne l'ayant pas encore mis en appétit. Ce ne fut, en effet, qu'un peu plus tard que le barreur fit son apparition, telle une plante parasite sur le chêne vigoureux. C'était l'époque où, de préférence, on se dirigeait vers les chutes faciles à aménager. L'interposition du barreur, entre le propriétaire et l'industriel, déroutait les calculs de ce dernier, et constituait à vrai dire, le seul obstacle sérieux à l'aménagement utile de la chute. D'où un grand dépit qui se traduisait en plaintes violentes contre la spéculation. On demanda au gouvernement des armes pour vaincre le barreur.

Ces plaintes furent entendues. M. Jouart, député d'une des régions où l'industrie des barreurs florissait, prit l'initiative d'une proposition de loi que nous étudierons dans un instant (1899). Le gouvernement lui-même déposa un projet (1900) basé sur les mêmes principes que la proposition Jouart, c'est-à-dire qui assimilait, ou à peu près, au point de vue de l'utilisation industrielle, les rivières non navigables aux cours d'eau dépendant du domaine public.

C'est alors que le monde industriel fit un beau tapage. Ce ne fut partout qu'un seul cri : « Plutôt mille fois, le barreur, que le projet du gouvernement. » Ces plaintes se firent jour au Congrès de la Houille blanche qui se réunit à Grenoble en 1902, où M. Neyret traduisit en un langage très énergique, les desiderata des industriels. Il faut citer à ce sujet quelques vœux significatifs :

« Le Congrès de la Houille blanche :

« Invite les pouvoirs publics à sauvegarder, en tout état de cause, la liberté industrielle et commerciale indispensable à l'exploitation complète et féconde de la Houille blanche. »

« Le Congrès de la Houille blanche :

« Considérant que, en l'état, les droits effectifs des propriétaires riverains résultant de l'art. 644 du Code civil, ont permis, par le libre jeu de l'initiative industrielle, de parvenir à la création de forces hydrauliques considérables, assurant des distributions importantes et étendues ;

« Emet le vœu que la faculté d'user des cours d'eau dans les conditions de l'art. 644 du Code civil soit conservée aux propriétaires riverains, quelle que soit l'importance de la chute. »

Ainsi donc, pour répondre aux plaintes des industriels, le gouvernement s'offrait lui-même à mettre les barreurs dans l'impos-

sibilité de nuire. Les industriels, prévoyant les dangers d'une pareille intervention, déclarèrent pouvoir s'accommoder de la législation actuelle, moyennant quelques modifications, telles que l'extension aux dérivations industrielles de la servitude d'aqueduc, établie pour les irrigations par la loi de 1845.

Quant aux barreurs, les industriels sont d'accord pour convenir qu'on les a chargés à tort, pour les besoins de la cause, de bien des méfaits.

Voici ce qu'écrivait notamment à ce sujet un technicien, un professionnel, M. Cote, ingénieur (1) : « A mon humble avis, on a vu bien des difficultés où il n'y en a pas. Le barreur de chutes a pris aux yeux de certains réformateurs l'aspect de l'hydre aux cent têtes que, seule, l'invincible Administration pouvait abattre. Ceux qui ne l'ont jamais vu se sont imaginés que, toujours aux aguets sur nos cours d'eau, il en écartait le créateur de chutes et que, véritable *bête noire de la houille blanche*, il était le grand obstacle à sa mise en œuvre plus rapide. Evidemment, cette idée suscitait la vengeance et appelait le bras qui terrasse. Mais, heureusement, cet être que la légende a grossi ne fait pas autant de mal qu'on le croit. Mes occupations professionnelles m'entraînent dans bien des affaires où je devrais le rencontrer ; je vous dirai qu'il s'est rarement montré, et, quand nous l'avons vu, c'était sous les espèces et apparences d'un monsieur qui cherchait à éprouver notre ténacité, et finissait toujours par nous céder la place : le tout est de savoir s'y prendre. Je suis, Messieurs, bien tenté de vous dire quelques anecdotes montrant sous quelles formes il se présente le plus souvent, mais cela me conduirait trop loin. Je puis vous certifier que, rien que dans trois ou quatre départements des Alpes, il y a plus de 250.000 *ch.* répartis entre 50 ou 60 chutes, qui sont toutes prêtes à installer : tous les droits de riveraineté sont entre les mains des auteurs des projets ; on peut commencer les travaux sans crainte d'aucune difficulté d'ordre juridique. Si vous voulez vous rendre compte par vous-mêmes de ce que j'avance, offrez-vous la fantaisie de mettre dans un journal une annonce ainsi conçue : « On demande à acheter une chute, etc. ». Vous ferez le total des chevaux qui vous seront offerts. — *Ce n'est pas le barreur qui arrête, mais le manque de débouchés.* »

Et M. Cote ajoute que le barreur irréductible, c'est l'Administration, vieille dame noble qui ne veut rien entendre et se retranche derrière les règlements d'administration publique qu'elle interprète étroitement.

(1) *Mémoires des travaux des ingénieurs civils*, L'économie industrielle des Forces hydrauliques et leur législation, 1905, 1, p. 680.

Cette opinion n'est pas isolée. Voici ce que disait, le 30 mars 1907, devant la Commission chargée par la Chambre de l'examen du projet de loi relatif aux usines hydrauliques, M. Cordier, président de la Chambre syndicale des forces hydrauliques, de l'électro-métallurgie et de l'électro-chimie (1).

M. le Président de la Commission avait posé la question suivante : « Vous vous rappelez que lorsque les industriels ont commencé, il y a dix ans, à demander une modification de la législation existante, c'était surtout en invoquant l'impossibilité où l'on se trouvait de venir à bout de la résistance de quelques propriétaires qu'on appelait « les barreaux de chutes ».

« C'est ce qui a déterminé les industriels intéressés à émettre le vœu qu'il y ait une nouvelle législation pour vaincre la résistance des « barreaux de chutes » .

« A-t-on rencontré, en réalité, pendant les dix années qui viennent de s'écouler, des impossibilités de fonctionnement, ou les plaintes sont-elles aujourd'hui moins vives qu'elles ne l'étaient à cette époque ? Quel est votre état d'âme actuel ?

M. CORDIER. — L'état d'âme des industriels s'est extrêmement modifié. Actuellement, *on s'inquiète beaucoup moins des barreaux*. Cela tient à ce que les chutes actuelles sont d'un aménagement plus cher que les anciennes. A l'origine, on a choisi, naturellement, pour les aménager, les chutes les plus avantageuses. Comme les travaux d'aménagement étaient très peu coûteux, les dépenses pour l'achat des droits de riveraineté avaient une importance relative considérable, et l'on s'insurgeait devant la moindre augmentation de ces dépenses. Maintenant, la situation est bien différente. Les chutes disponibles sont d'un aménagement beaucoup plus difficile ; les travaux sont beaucoup plus coûteux, par suite les frais d'achat de la chute sauvage ont relativement moins d'importance et l'on s'inquiète moins de leur exagération.

« Le barreau est une personne qui achète une propriété pour la faire payer plus cher qu'elle ne lui a coûté.

« Mais actuellement, les droits de riveraineté, même exagérés, ne représentent guère en moyenne plus de 10 à 15 % de la dépense totale. En admettant que l'on augmente de 50 % le prix de ces droits, ce n'est qu'une augmentation de 5 à 7.5 % sur l'ensemble.

M. LEDIN. — Et quand le barreau ne veut pas traiter ?

M. CHAMBON. — On traite toujours.

M. CORDIER. — C'est une question d'argent.

M. LEDIN. — Supposez qu'une société, ayant tout intérêt à vous

(1) La déposition de M. Cordier a été publiée en annexe du rapport de M. Lebrun. Cf. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 février 1908, n° 1535.

empêcher d'aboutir, achète des droits de riveraineté pour vous empêcher de vous installer, vous n'avez pas le droit de l'exproprier.

M. CORDIER. — C'est un cas qui ne s'est pas encore rencontré ; il n'y a guère de barreaux irréductibles...

« Voici comment les choses se passent dans la généralité des cas : Les chutes sont étudiées par de véritables prospecteurs qui acquièrent les droits de riveraineté dans le but de les revendre avec bénéfice. Les sociétés ne sont pas organisées pour faire ce métier, et elles aiment mieux acheter la chute au prospecteur en lui tenant compte de son travail (1).

M. CHAMBON. — Autrefois, les propriétaires ne connaissaient pas la valeur de leurs droits, mais aujourd'hui l'expérience est venue et ils ne s'en dessaisissent pas sans en trouver un prix rémunérateur.

M. CORDIER. — Il y a certains cas exceptionnels où le barreau peut être irréductible ; le remède se trouverait, pour ces rares exceptions, dans le projet de loi dont vous êtes saisis.

« Avec ce projet, l'industriel aurait le moyen de faire échec au barreau, mais il craint que la loi ne lui fasse payer un peu cher l'aide qu'elle lui apporterait ; voilà notre état d'âme. »

Donc, et pour nous résumer, les industriels affirment pouvoir s'accommoder de la législation actuelle, moyennant quelques modifications telles que l'extension des servitudes d'aqueduc et d'appui (loi de 1845-1847) aux usages industriels de l'eau ; pouvoir donné au juge, en cas de conflit, de concilier, non plus seulement, comme aujourd'hui, l'intérêt de l'agriculture, mais aussi l'intérêt industriel et le respect dû à la propriété. Enfin, moyen donné à l'industriel de vaincre la résistance des quelques barreaux irréductibles, sans que cela entraîne une augmentation quelconque des droits de l'Administration, sur les cours d'eau non navigables ni flottables.

Tels sont les desiderata du monde industriel, exprimés d'une manière non équivoque, soit au Congrès de la Houille blanche en 1902, soit dans des publications ou manifestations subséquentes. Cette opinion était, dès maintenant, utile à noter, car elle nous servira de fil conducteur, de pierre de touche dans l'examen des projets de réforme proposés.

CE QUE DEMANDE L'ADMINISTRATION

Avant de commencer cette étude, il nous reste à voir quelles sont les modifications à la législation existante que réclame l'Administration.

(1) Ces prospecteurs s'appellent aussi « pisteurs ». Il ne faut pas confondre « pisteur » et « barreau ». Le premier facilite la création des chutes, tandis que le second l'entrave par ses exigences démesurées.

Actuellement, lorsque l'Administration désire assurer à des services publics des fournitures d'énergie en utilisant la force d'un cours d'eau non navigable ni flottable, elle peut naturellement recourir à la déclaration d'utilité publique suivie d'expropriation. Mais il est douteux que l'usine ainsi constituée puisse employer ses excédents d'énergie ou ses résidus de force à des besoins privés, même une fois le service public assuré.

L'Administration demande donc qu'un texte formel l'autorise à disposer de ces excédents sans être exposée à des difficultés contentieuses. Il y aura lieu d'étudier si, en présence d'une technique nouvelle, il ne faudra pas faire fléchir, sur ce point, les principes de notre droit.

Nous venons d'étudier la législation actuelle et ses défauts. Nous avons écouté et les plaintes des industriels et les desiderata de l'Administration.

Voyons maintenant en quelle mesure les différents projets de réforme proposés comblent les lacunes signalées.

CHAPITRE TROISIÈME

Les Projets de Réforme

SECTION I. — GENERALITES

Pour plus de clarté dans l'exposé des divers projets de réformes proposés (1), nous ne nous occuperons pas de l'ordre chronologique dans lequel ils ont été successivement présentés à l'opinion ou à la Chambre. Nous les grouperons, suivant leurs tendances, en trois groupes.

Mais, auparavant, nous croyons utile d'indiquer ici, pour l'intelligence de ce qui va suivre, quand et à quelles occasions, les divers projets que nous allons passer en revue ont pris naissance.

Ordre chronologique dans lequel ces projets ont été présentés.

— La première proposition, en date, est celle que M. Jouart, député, déposa à la Chambre, le 3 mars 1898.

Peu après, le gouvernement lui-même présenta, le 6 juillet 1900, un projet basé sur les mêmes principes que la proposition Jouart. Ce projet fut repris, à titre de proposition, par MM. Baudin et Millerand, le 30 mai 1903.

De son côté, la commission chargée d'examiner la proposition Jouart avait donné mission à son rapporteur, M. Guillaïn, de rédiger un projet, sensiblement différent, qui fut déposé sur le bureau de la Chambre le 23 mars 1900 et communiqué au gouvernement en mai de la même année. Les conclusions de cette commission ne satisfirent pas le gouvernement qui rédigea le projet déposé le 6 juillet 1900.

Entre temps, en dehors de la Chambre, les professeurs, les

(1) Dans une étude forcément théorique comme celle-ci nous avons cru bon de ne prendre que les projets caractéristiques des tendances qui se sont fait jour parmi ceux qui ont recherché quelle pouvait être la législation la plus favorable à l'utilisation complète de la houille blanche. Dans une matière si complexe il faut éviter tout ce qui pourrait obscurcir l'exposé.

spécialistes que passionnait cette question de la houille blanche, ne restaient pas inactifs. Notamment, M. Michoud, professeur à la Faculté de Grenoble, d'une part ; MM. Hauriou et Ader, d'autre part, élaborèrent et soutinrent devant la Société d'Etudes Législatives, et devant le Congrès de la Houille blanche, deux projets peu différents au fond.

Les discussions qui eurent lieu, soit à la Société d'Etudes Législatives, soit au Congrès de 1902, soit à la Société d'Economie Politique de Lyon, etc., firent mieux éclater les divergences de vue fondamentales entre les auteurs des projets ci-dessus énumérés, et, par cela même, les difficultés du problème.

M. Guillaïn s'efforça de tenir compte des critiques adressées à son premier projet et déposa, le 23 juin 1903, au nom de la Commission parlementaire dont il était le rapporteur, un second projet amendé.

Quant au Gouvernement, son premier soin fut d'instituer, le 7 avril 1903, une commission « à l'effet d'étudier les mesures à prendre en vue d'assurer une meilleure utilisation des forces hydrauliques provenant des cours d'eau non navigables ni flottables. »

« Cette commission, lisons-nous dans l'exposé des motifs du projet du Gouvernement, du 12 juin 1906 (1), avait été constituée de telle sorte que tous les intérêts en présence, ceux des services publics comme ceux de l'agriculture et de l'industrie étaient représentés dans son sein. A côté des membres du Conseil d'Etat, elle comprenait les ingénieurs les plus compétents et d'éminents professeurs de nos facultés de droit. Ses conclusions, mûrement élaborées, empruntaient donc à sa composition une autorité toute particulière. »

La commission confia la rédaction du texte destiné à servir de base à ses délibérations à MM. Hauriou, Michoud et de Thélin. Le résultat définitif de ses travaux a été exposé par MM. Hauriou et Michoud, dans un rapport très complet, d'après lequel a été établi l'exposé des motifs du projet déposé sur le bureau de la Chambre par M. Mougeot, ministre de l'Agriculture, au nom du Gouvernement, le 15 janvier 1904. Ce projet fut étudié en même temps que la proposition de MM. Baudin et Millerand et que la seconde proposition de M. Guillaïn, par une commission spéciale, qui tint de nombreuses séances, au cours desquelles elle entendit les représentants des divers intérêts en présence.

Un rapport de M. Fernand David, concluant, sauf modifications de détail, à l'adoption du projet de loi, fut déposé le 12 février

(1) *J. O.*, Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1906, p. 25.

1906 ; mais il ne put, malheureusement, pas venir en discussion avant la fin de la huitième législature.

Le projet fut repris à nouveau le 12 juin 1906, par M. Ruau, ministre de l'Agriculture, dans les termes mêmes où il avait été adopté par l'ancienne Commission et fut renvoyé à une Commission spéciale. L'ancienne proposition de MM. Baudin et Millerand, reprise par eux, avait été renvoyée à la Commission des Travaux publics, mais une entente intervint entre elle et la Commission spéciale pour distraire de la proposition Baudin et renvoyer à l'examen de cette dernière tout ce qui concerne les usines hydrauliques sur les rivières non navigables ni flottables.

Cette Commission a poursuivi ses travaux au cours de 1907, en entendant encore quelques représentants de l'industrie hydro électrique. Le 21 février 1908, M. Albert Lebrun déposait sur le bureau de la Chambre, au nom de la Commission, un rapport, très clair et très substantiel, tendant à l'adoption du projet de 1904, sauf quelques modifications de détail. Ce projet, auquel M. Guillaïn lui-même a déclaré se rallier, attend sa mise à l'ordre du jour des travaux de la Chambre.

Tel est, peut-on dire, l'historique des diverses propositions faites dans le but de remédier à notre législation des eaux, en ce qui concerne spécialement l'utilisation de la houille blanche.

Nous avons dit pourquoi nous ne suivrons pas, dans l'exposé que nous allons entreprendre, l'ordre chronologique ci-dessus et pour quelles raisons nous préférons grouper ces projets suivant leurs tendances.

Dans le même but de clarté, nous procéderons d'abord à une analyse impartiale des systèmes proposés, puis, dans un chapitre distinct, nous signalerons les avantages et les inconvénients de chacun d'eux.

Cette dernière tâche nous sera singulièrement facilitée par ce fait que, à l'exception de MM. Baudin et Millerand, les auteurs des autres propositions se sont ralliés au projet gouvernemental de 1904, si bien que les mesures par eux proposées primitivement n'ont plus qu'une valeur purement théorique.

Les intérêts à concilier. — Pour préciser et bien comprendre les diverses tendances qui se sont fait jour parmi tous ceux qui ont étudié notre régime actuel des eaux et cherché à combler ses lacunes, en ce qui concerne l'utilisation industrielle des torrents, il ne faut jamais perdre de vue les données du problème qui se pose à l'esprit.

Rappelons-en les termes. Il est indéniable que dans le système actuel, basé sur l'interprétation très large de l'art. 644 et la recon-

naissance au riverain du droit à l'usage agricole ou industriel de de l'eau, les conflits qui peuvent s'élever entre un usinier et un riverain qui ne veut rien céder de ses droits sont insurmontables. Et cela, non seulement parce que dans le règlement d'eau, le juge n'a pas mission de concilier les intérêts de l'industrie avec les intérêts agricoles ou le respect dû à la propriété, mais encore, parce qu'il n'existe aucun moyen de contraindre un individu quelconque à céder à son voisin tel ou tel droit que la loi lui reconnaît.

Ces conflits, il ne faut pas se le dissimuler, sont d'autant plus délicats à résoudre, qu'ils mettent en présence des intérêts également respectables : l'intérêt de l'agriculture et l'intérêt de l'industrie, dont la prospérité importe également à la puissance et à la richesse de la France.

A qui donc incombera la mission de faire la juste part entre chacun d'eux ?

Comment démasquer le spéculateur qui, sous le couvert de ces respectables intérêts, exerce sa peu scrupuleuse industrie ? Comment le contraindre à céder le pas et laisser le champ libre à l'usinier ?

Autant de questions que se sont posées tous les auteurs de projets de réforme et auxquelles, suivant la conception qu'ils se faisaient du droit de riveraineté et de la portée de l'art. 644 ils ont répondu diversement.

Un autre problème, lié très étroitement au précédent, est celui de savoir quelle part légitime attribuer à l'Administration, sur les cours d'eau non navigables ni flottables. Il y a là une richesse ignorée ou mal exploitée jusqu'à ce jour, une richesse qui verra peut-être sa valeur centupler avec le temps, à mesure que la science élargira son champ d'application.

Est-il juste, ou simplement prudent, de renoncer, au nom de l'Etat, de la communauté des habitants, à tous droits sur la houille blanche ?

Telles sont les données qu'il faut toujours avoir présentes à l'esprit, lorsqu'on veut analyser et apprécier les différents projets de réforme que nous allons passer en revue.

LES DIVERSES TENDANCES QUI SE SONT FAIT JOUR

Nous classerons ces projets, suivant les tendances auxquelles ont obéi leurs auteurs, en trois groupes.

Trois grands courants se sont, en effet, manifestés.

Le premier tend à écarter toute ingérence de l'Etat et incite les riverains à s'entendre eux-mêmes, en vue de faire cesser l'indivision qui met obstacle à l'utilisation industrielle des eaux.

La seconde tendance, au contraire, tout opposée, étend, sur

les cours d'eau non navigables ni flottables, la lourde main de l'Administration, seule dispensatrice des richesses naturelles du sol national.

Enfin, un système intermédiaire ne fait intervenir l'Etat, armé des pouvoirs de coercition dont il dispose, que lorsque l'entente amiable entre les riverains n'aura pu être réalisée.

Nous n'étudierons que les projets-types de ces trois tendances : la proposition Michoud (projet dit « de Grenoble ») et la proposition Hauriou et Ader, caractéristiques du premier système ; la proposition Jouart et surtout le premier projet du Gouvernement, repris par MM. Baudin-Millerand, et le premier projet Guillaïn que nous appellerons projets étatistes.

Enfin, le second projet Guillaïn et le dernier projet du Gouvernement, intermédiaires entre les deux systèmes précédents.

SECTION II. — LES DIVERS PROJETS

§ I. — SOLUTIONS INDIVIDUALISTES

1) Projet, dit « de Grenoble »

Le projet dit : « de Grenoble », dû à la plume experte de M. Michoud, le distingué professeur de Droit administratif à la Faculté de Grenoble, est des plus ingénieux et des plus séduisants. (1).

Principe sur lequel est basé le projet

« Il a son point de départ, a dit M. Michoud, au Congrès de la Houille blanche, dans deux idées que l'on peut sans doute appliquer de manières diverses, mais que nous considérons comme essentielles ; le respect du droit des riverains et la liberté industrielle ».

Le respect du droit des riverains, qui veut, qu'en cas de dépossession, les riverains soient indemnisés, même s'ils n'ont pas fait usage de leurs droits.

Le respect de la liberté individuelle qui entraîne « le rejet de toute ingérence administrative non justifiée, et comme corollaire, le rejet de tout système basé sur le régime des concessions administratives, en dehors, bien entendu, des cas où il y aurait lieu de déclarer l'utilité publique des travaux à exécuter ».

Et, pour bien préciser sa pensée, M. Michoud écrit, au

(1) Ce projet a été exposé par M. Pinat à la Société d'Economie politique de Lyon. Cf. Compte rendu analytique, 1901-1902, p. 117 et suivantes. M. Michoud lui-même l'a défendu à la Société d'Etudes Législatives. Cf. *Bulletin* 1903 et au Congrès de la Houille blanche 1902. Cf. Compte rendu, 1^{er} volume, p. 435.

frontispice de son projet, un article de principe ainsi conçu :
« Celui dont l'héritage est traversé par un cours d'eau non navigable et non flottable peut se servir de la chute d'eau déterminée par le niveau moyen d'entrée sur le fonds et le niveau moyen de sortie. »

« Si le cours d'eau sépare deux héritages n'appartenant pas au même propriétaire, le droit de se servir de la chute appartient à chacun d'eux, par indivis, sur tout le parcours commun, le tout sauf titre ou possession contraire ».

Le droit du riverain ne saurait être mieux affirmé. En dépit de la jurisprudence, MM. Massigli et Saleilles avaient pu contester le droit du riverain à la pente de l'eau. L'article 1^{er} de la proposition Michoud complète heureusement le silence de l'article 644 et coupe court à toute controverse. De cette affirmation de principe, M. Michoud tirera, tout à l'heure, d'importantes conséquences.

COMMENT M. MICHOD LEVE LES OBSTACLES QUI S'OPPOSENT A LA BONNE UTILISATION INDUSTRIELLE DE L'EAU

Le législateur doit lever les obstacles qui s'opposent à la bonne utilisation du droit de riveraineté, ainsi précisé.

Ces obstacles sont de deux sortes.

D'abord, celui qui possède une longueur de rives suffisantes pour aménager une chute est obligé d'acquiescer amiablement, de ses voisins, le droit d'appuyer son barrage ou d'installer ses canaux d'amenée ou de décharge.

En second lieu, celui qui ne possède qu'une longueur insignifiante de rives et désire installer une usine, doit grouper, entre ses mains, les droits de riveraineté de ses voisins d'amont et d'aval. Il s'agit de vaincre ce second obstacle, résultant du morcellement des droits de riveraineté.

1) Servitudes d'aqueduc et d'appui

Sur le premier point, — situation du riverain qui veut appuyer son barrage ou installer des canaux d'amenée ou de décharge, — M. Michoud trouve le remède dans l'extension, aux usages industriels, des servitudes d'aqueduc et d'appui créées par les lois de 1845-1847 en vue des seuls usages agricoles. C'est l'objet des articles 14 et 15 :
« Celui qui voudra utiliser la force motrice des eaux dont il a le droit de disposer pourra obtenir la faculté d'établir, en travers du cours d'eau et sur les propriétés riveraines, les ouvrages d'art nécessaires à la création de cette force motrice, à la charge d'une juste et préalable indemnité réglée par les tribunaux civils. »

« Il pourra aussi, sous la même condition, obtenir la faculté de faire passer les eaux sur les fonds compris entre la prise d'eau et l'extrémité des canaux de décharge, et d'y exécuter les ouvrages nécessaires pour en assurer la conservation. »

Comme dans les lois de 1845 et 1847, et pour les mêmes raisons, « les bâtiments préexistants et les cours, jardins, parcs et enclos préexistants, attenants aux habitations, ne peuvent être assujettis aux servitudes établies ».

Toujours comme dans les lois de 1845 et 1847, les « tribunaux devront, pour l'application de ces servitudes, concilier l'intérêt de l'opération avec le respect de la propriété ».

Remarquons qu'ici, l'indemnité due au propriétaire du fonds grevé par la servitude, est de droit. Les tribunaux n'ont qu'à la régler, c'est-à-dire à en fixer le montant (1).

De plus, tandis que le propriétaire d'un fonds grevé de la servitude des lois de 1845 et 1847 est contraint de la subir, au contraire, l'art. 15 reconnaît aux propriétaires des terrains occupés par les ouvrages ou traversés par des canaux à ciel ouvert, la faculté d'exiger que l'usinier en fasse l'acquisition au double de la valeur qu'ils avaient avant l'occupation. *A fortiori*, s'il s'agit de terrains submergés par la retenue des barrages. La pièce de terre trop endommagée, ou dégradée sur une trop grande partie de sa surface, devra être achetée en totalité, si le propriétaire l'exige.

Mais dans les deux cas, qu'il accepte l'indemnité ou qu'il préfère vendre les terrains occupés, le propriétaire est contraint de laisser établir le barrage ou les canaux nécessaires au fonctionnement de l'usine.

2) *Concentration des droits de riveraineté*

Le second obstacle, relevé par M. Michoud, à l'utilisation de la houille blanche, est le morcellement des droits de riveraineté. Comment le projet que nous étudions en opère-t-il la concentration au profit de l'usinier ?

M. Michoud estime que « la situation des divers riverains d'un cours d'eau se rapproche de l'indivision par une circonstance frappante : l'objet qu'ils possèdent en commun ne recevra toute la valeur économique dont il est susceptible, que lorsque toutes leurs parts auront été réunies dans les mêmes mains. L'intérêt général exige donc que le législateur favorise cette concentration comme il favorise la cessation de l'indivision proprement dite, et pour des motifs tout à fait semblables ».

Licitation des droits de riveraineté. — On devine, dès lors,

(1) Cf. ce qui a été dit au sujet de la servitude d'écoulement.

quelle sera la solution proposée par M. Michoud. La concentration s'opérera « entre les mains de celui qui donnera des droits que l'on veut concentrer le prix le plus élevé », par voie de licitation judiciaire, après adjudication.

C'est là la disposition vraiment originale du projet de Grenoble. Elle mérite que nous nous y arrêtions quelques instants.

La procédure. — « Tout riverain, dit l'art. 2, peut demander que les droits appartenant aux riverains en vertu de l'article précédent, sur une section déterminée du cours d'eau comprenant la partie qui baigne son héritage, fassent l'objet d'une licitation. »

« Tout riverain », c'est-à-dire tout propriétaire de la rive et du lit, ce qui exclut le simple cessionnaire des droits de riveraineté et, *à fortiori*, un tiers quelconque.

La demande du riverain déterminera la section du cours d'eau pour laquelle la licitation est réclamée et sera accompagnée d'un plan. Elle sera adressée au greffe du tribunal et publiée dans les formes indiquées à l'art. 6 de la loi du 3 mai 1841.

Cette publication a pour but d'avertir les riverains de la section qui, sous forme de requête adressée au tribunal peuvent, dans les trois mois, réclamer contre le sectionnement proposé ou demander un sectionnement différent (art. 3).

Copie de toutes les demandes est adressée au préfet qui procédera à une enquête, dont les formes seront fixées par un règlement d'administration publique, enquête ayant pour objet de déterminer les avantages et les inconvénients des divers sectionnements (art. 4).

Et alors de deux choses l'une : ou le préfet s'oppose au sectionnement et l'affaire en reste là, à condition que dans l'année, l'Administration obtienne la déclaration d'utilité publique d'ouvrages ayant pour objet l'utilisation de la force motrice du cours d'eau en vue d'un service public, sur un parcours contenant au moins en partie le tronçon dont la licitation est demandée ; ou le préfet n'a fait aucune objection ou après opposition n'a pas obtenu la déclaration d'utilité publique et la procédure suit son cours.

Le rapport du préfet, transmis au procureur de la République, reste pendant huit jours à la disposition des intéressés qui seront admis à en prendre connaissance et à concilier leurs observations (art. 5).

Ce délai expiré, et sur la requête de la partie, s'il n'y a qu'une seule demande, ou, s'il y en a plusieurs, sur un simple acte d'avoué à avoué signifié par la partie la plus diligente, le tribunal, après avoir entendu le ministère public, et s'il y a lieu, les observations orales présentées par les parties, *statuera sur le sectionnement* et ordonnera la licitation par un jugement qui ne sera susceptible ni d'opposition ni d'appel (art. 6).

Des experts, nommés par le tribunal, rédigeront le cahier des charges de l'adjudication qui contiendra :

1° La destination du cours d'eau et le sectionnement ;

2° L'estimation et la mise à prix ;

3° L'indication du cautionnement à verser par ceux qui doivent prendre part à l'adjudication ;

4° L'indication des bases sur lesquelles le prix devra être réparti entre les co-riverains ;

5° La mention que les frais de poursuite seront imputés et prélevés, par privilège, sur le prix de vente (art. 7).

Ce rapport reste, un mois durant, à la disposition des intéressés qui peuvent en prendre connaissance sans déplacement et faire, avec l'assistance d'un avoué, telles réquisitions et réclamations qu'ils jugeront convenables.

Puis, le tribunal statue sur le rapport et sur les réclamations, s'il y a lieu, et fixe le jour de la licitation. Le jugement n'est pas signifié ; il n'est susceptible ni d'opposition ni d'appel.

Aussitôt nanti, l'adjudicataire acquiert le droit de se servir de la chute. Les actions en résolution, en revendication ou toute autre action sur les immeubles riverains ne peuvent arrêter la licitation, ni en empêcher l'effet. Le droit des réclamants est transporté sur le prix.

Donc le droit d'usage de la chute est transféré à l'adjudicataire franc et libre de toutes charges (art. 10). Mais il ne peut commencer les travaux sans avoir acquitté le prix d'adjudication entre les mains des ayants droit, qui ne peuvent refuser ou différer le paiement (art. 11).

Telle est la procédure de licitation que M. Michoud a imaginée pour mettre fin au morcellement des droits de riveraineté. L'éminent professeur, on l'a vu, s'est efforcé de simplifier les formalités, réduire les frais. A ceux qui persistent à penser que le procédé employé n'est pas assez souple ni pratique, M. Michoud oppose le précédent de la licitation des étangs de la Bresse. Nous verrons ce que valent l'objection et la réponse.

Pour l'instant, notons la nature des pouvoirs confiés au juge saisi d'une demande en licitation.

En présence des différentes demandes de sectionnement qui peuvent lui être soumises, en présence du rapport détaillé de l'Administration, le juge prononce souverainement et décide du point où commencera la chute et du point où elle finira (art. 2).

Notons encore les précautions prises par M. Michoud pour que la licitation soit sérieuse et que l'adjudicataire ne soit pas un vulgaire spéculateur.

« Toute personne physique ou morale, de nationalité française, sera admise à la licitation, à condition d'avoir versé le cautionnement prévu par le cahier des charges. Si la mise à prix n'est pas couverte, il ne pourra y avoir aucune baisse de prix (art. 9). »

Dans les deux mois de l'adjudication définitive, l'adjudicataire devra demander l'autorisation administrative pour les ouvrages nécessaires à l'établissement de sa chute.

Faute par lui d'avoir commencé les travaux dans les délais prévus par l'Administration, il sera procédé à une nouvelle adjudication sur la demande d'un riverain ou du préfet.

Sur le prix de la nouvelle adjudication il sera prélevé de quoi rembourser l'adjudicataire déchu de toutes les dépenses par lui faites. Mais auparavant, on acquittera toutes les sommes dont cet adjudicataire pourrait être redevable vis-à-vis des riverains. Ces prélèvements faits, de deux choses l'une : ou il y a déficit, le prix de la nouvelle adjudication ne suffisant pas à solder ces dépenses, et l'adjudicataire restera personnellement responsable ; ou il y a un reliquat, lequel sera réparti entre les riverains, dans les proportions fixées au cahier des charges (art. 13).

On voit ainsi que M. Michoud a pris beaucoup de précautions pour que l'adjudicataire ne soit pas un simple barreur, accaparant les chutes pour les revendre, avec usure, aux industriels sérieux.

Objet précis de la licitation. — Le résultat de la licitation opérée dans les conditions que nous venons d'exposer, peut être exprimé dans une formule très simple, dit M. Michoud : « L'adjudicataire sera titulaire, dans le tronçon pour lequel elle aura lieu, du droit d'utiliser la force motrice du cours d'eau non encore employée. »

Autrement dit, ce ne seront pas les droits prévus ou plutôt tous les droits prévus à l'art. 644 qui sont mis en adjudication par M. Michoud, mais simplement le droit d'utiliser *industriellement* la force motrice non employée de l'eau, le droit affirmé et nettement reconnu aux riverains par l'article 1^{er} du projet de loi dit « de Grenoble ».

Il est bon de dire que ce n'est pas pour des motifs juridiques que M. Michoud a exclu de la licitation la force motrice déjà utilisée ou les droits à l'irrigation, mais simplement, parce qu'en agissant autrement on risquait de rendre infiniment complexe la répartition du prix de l'adjudication entre les riverains. Il a semblé préférable à M. Michoud de ne mettre en adjudication que des droits pleinement comparables.

Ce sont les droits à la force motrice non encore utilisée, les seuls que l'usinier acquiert en payant le prix de l'adjudication.

Ceci fait il lui restera à traiter, individuellement, avec chaque riverain, pour le règlement des indemnités dues en raison des atteintes plus ou moins graves apportées à l'exercice des droits de l'art. 644, droit à l'irrigation, droit déjà exercé à l'usage industriel de l'eau. Tel est l'objet des art. 16, 17 et 18 du projet.

Du règlement des droits non compris dans la licitation. — L'art. 16 s'occupe des droits à l'usage de l'eau pour l'irrigation, *exercés* antérieurement à la demande en licitation ou à la demande d'autorisation adressée à l'autorité administrative. En ce qui concerne ces droits exercés, de deux choses l'une :

Ou les travaux en rendront l'exercice impraticable ; dans ce cas, le propriétaire irrigant peut exiger une indemnité qui sera fixée par le tribunal civil ;

Ou les travaux ne feront que restreindre la quantité d'eau utilisée antérieurement ; et dans ce cas, le propriétaire irrigant peut demander une indemnité ou la restitution gratuite en nature de l'eau. Quant à l'usiner, il pourra se libérer de toute obligation à raison des irrigations préexistantes, moyennant cette restitution en nature et, s'il y a lieu, moyennant une indemnité complémentaire en argent.

Quid, pour les droits à l'irrigation non encore exercés ?

Dans ce cas, le riverain éprouve-t-il un dommage et a-t-il par conséquent droit à l'indemnité ? Question très controversée, nous l'avons vu, et dont la solution dépend de la conception que l'on a de la nature des droits accordés au riverain par l'art. 644.

M. Michoud, dans l'art. 17, pose, pour les droits à l'irrigation non exercés, le même principe que pour les droits exercés : « Les droits à l'irrigation dont il n'aura pas été fait usage antérieurement à la demande en licitation, ou s'il n'y a pas eu licitation, antérieurement à la demande d'autorisation adressée à l'autorité administrative, donneront lieu à une indemnité qui sera fixée par le tribunal civil ».

Cependant, l'assimilation n'est pas complète entre les droits exercés et non exercés, notamment au point de vue du droit du titulaire. Ce dernier, nous venons de le voir, pourra bien demander une indemnité. Mais l'usiner pourra, dans tous les cas, se libérer en lui fournissant en nature l'eau nécessaire à la bonne culture de son fonds bordant le cours d'eau, dans les conditions et prix de revient qu'il aurait pu lui-même antérieurement réaliser par des ouvrages n'utilisant que la simple gravité.

Restent les droits à la force motrice, déjà utilisés. C'est le cas de moulins ou d'usines préexistant dans la section du cours d'eau intéressée. Les propriétaires de ces moulins et usines ne seront pas évincés. Ils pourront exiger la restitution en nature de l'énergie

dont ils disposent, ou, s'ils le préfèrent, abandonner cette énergie au nouveau venu moyennant indemnité.

LES POUVOIRS DU TRIBUNAL

Ainsi, le projet de Grenoble tient compte, au profit du riverain, de tous les droits à la force motrice ou à l'irrigation, qu'ils aient été utilisés ou non, antérieurement. Le riverain ne pourra être privé d'aucun de ces droits sans indemnité, voilà le principe. Mais, dans aucun cas, les prétentions du riverain ne pourront constituer un obstacle infranchissable à l'établissement d'une usine.

C'est là, du reste, le but commun de tous les projets de réforme : mettre fin au trafic du barreur de chute. Pour cela, il faut qu'un pouvoir assez fort vienne à l'aide de l'usinier et lui permette de venir à bout de son antagoniste.

Ce pouvoir, au dire des uns, doit être l'Administration.

Pour M. Michoud, rien de pareil. C'est au tribunal et au tribunal seul qu'incombe le rôle délicat de faire leur part aux intérêts en présence. Il est en effet à remarquer, que le tribunal intervient, qu'il s'agisse de droits à la force motrice ou de droits à l'irrigation, exercés ou non exercés.

S'agit-il de droits à la force motrice non exercés, le tribunal procède à leur liquidation. C'est à lui que le riverain adressera sa demande en licitation. C'est encore le tribunal qui choisira librement entre les divers sectionnements proposés. C'est lui qui ordonnera l'enquête et commettra le juge-commissaire de la licitation et de ses suites. C'est lui qui statuera sur le rapport, sur le cahier des charges, c'est-à-dire sur la mise à prix et les bases sur lesquelles ce prix sera réparti entre les riverains, sur les réclamations des intéressés.

S'agit-il de droits à la force motrice exercés, c'est lui qui est compétent pour juger toutes les contestations relatives aux demandes des intéressés.

S'agit-il de droits à l'irrigation non exercés, c'est le tribunal qui fixera l'indemnité s'il y a lieu.

S'agit-il de droits à l'irrigation déjà exercés, c'est encore le tribunal qui fixera les obligations de l'usinier, en conciliant les intérêts de l'agriculture avec ceux de l'industrie, tandis que, sur le même objet, l'art. 645 du Code civil donnait seulement mission au juge de concilier les intérêts de l'agriculture avec le respect dû à la propriété.

Enfin, s'agit-il de l'établissement des servitudes d'aqueduc et d'appui au profit de l'industriel, le tribunal devra concilier l'intérêt de l'opération avec le respect dû à la propriété et sera compétent

pour trancher toutes les contestations naissant à l'occasion de ces servitudes.

Ainsi, à toutes les phases de la procédure qui s'imposera à l'industriel désirant aménager une chute, le tribunal et le tribunal seul apparaît. De l'intervention administrative on ne voit guère de traces.

LES POUVOIRS DE L'ADMINISTRATION

Quel sera donc le rôle de l'Administration ? L'article 1^{er}, après avoir reconnu formellement au riverain le droit de se servir de la chute, ajoute qu'il ne pourra le faire que muni d'une « autorisation administrative donnée dans les termes des lois et règlements existants. »

Donc, l'Administration conserve le droit de police qu'elle puise dans les textes actuels, notamment dans l'art. 44 de la loi du 8 avril 1898, en ce qui concerne l'établissement des barrages pour lesquels une autorisation préfectorale est nécessaire. L'Administration continuera donc d'édicter des règlements d'eau dans l'intérêt général et d'accorder des autorisations individuelles. « Nous maintenons seulement l'idée que cette autorisation n'est qu'un *acte de police*, a déclaré M. Michoud (1), et non une *concession* par laquelle l'Etat accorde l'usage de quelque chose qui lui appartient ; il n'a donc pas possibilité de dicter à la personne autorisée des clauses plus ou moins arbitraires, qu'un propriétaire peut imposer à son locataire ».

A côté de ces pouvoirs de police, l'Administration est appelée à donner son avis sur les divers sectionnements demandés. Elle peut, en outre, s'opposer à la licitation. Il est vrai que cette opposition ne sera valable que si l'Administration a obtenu, dans l'année, « la déclaration d'utilité publique d'ouvrages ayant pour objet l'utilisation de la force motrice sur un parcours comprenant au moins en partie le tronçon dont la licitation est demandée ».

Enfin, l'Administration aura toujours le droit d'user de son droit d'expropriation pour créer une chute destinée à alimenter un service d'utilité publique. « Nous sommes disposés, dit M. Michoud, à entendre très largement l'idée même d'utilité publique : l'Etat, ou les autres personnes morales administratives, pourront exproprier l'énergie hydraulique non seulement en vue d'alimenter un service de traction ou d'éclairage, mais aussi en vue d'établir un service public de distribution d'énergie. » Lorsque l'eau ou l'énergie est affectée aux besoins d'une entreprise déclarée d'utilité publique, la déclaration d'utilité publique des ouvrages nécessaires à l'utilisation de l'eau ou de l'énergie peut résulter de celle de l'entreprise.

(1) Compte rendu des Travaux du Congrès de la Houille Blanche, p. 440.

Dans tous les autres cas, l'utilité publique est déclarée par une loi ou par un décret rendu en Conseil d'Etat, suivant que les travaux comportent le détournement des eaux hors de leur lit sur une longueur supérieure ou inférieure à 20 kilomètres, mesurée suivant ce lit (art. 20).

Ainsi, l'Administration aura toujours le droit d'utiliser la force motrice d'un cours d'eau non navigable ni flottable, pour procurer de l'énergie ou de la lumière à un service public, et M. Michoud est disposé à interpréter très largement les mots : « utilité publique. »

Le distingué professeur va plus loin.

Frappé du reproche qu'on n'avait pas manqué de lui faire, de favoriser l'accaparement des chutes par de puissantes sociétés, maîtresses ensuite du marché et des prix, M. Michoud n'hésite pas à autoriser l'usine publique à utiliser comme bon lui semblera, en les cédant à l'industrie privée, par exemple, ses excédents d'énergie et ses résidus d'exploitation. Dès lors, « la présence de l'usine publique à côté de l'usine privée empêchera celle-ci de maintenir à un trop haut prix la force qu'elle distribuera ; la présence de l'usine privée à côté de l'usine publique, empêchera l'Etat de peser trop lourdement sur cette dernière... Mais je crois devoir maintenir cette idée essentielle, en matière d'expropriation, que la chose expropriée doit servir au moins à titre principal à un service d'utilité publique. »

Et l'art. 21 impose certaines conditions à l'usine publique qui voudra utiliser ses excédents d'énergie et ses résidus d'exploitation.

« L'eau dérivée et l'énergie acquise au moyen des ouvrages (ainsi) déclarés d'utilité publique doivent être affectées à *titre principal* aux besoins des services publics administrés ou concédés par l'Etat, les départements, les communes ou les associations syndicales autorisées dont les ouvrages ont été déclarés d'utilité publique.

« La quantité d'énergie qui pourra être procurée par l'expropriation sera calculée de telle sorte que le service public ait toujours, aux plus basses eaux, la quantité d'énergie nécessaire à son maximum de besoins ; et l'acte déclaratif d'utilité publique pourra permettre d'y ajouter une moitié en sus pour les besoins imprévus. »

Ces restrictions mises à part, l'Administration ou son concessionnaire pourra toujours livrer à l'industrie privée tout l'excédent que lui procureront les hautes eaux et tous les résidus momentanés de son exploitation.

Enfin l'art. 22 et dernier du projet de Grenoble, décide que les terrains nécessaires à l'établissement des ouvrages et les droits à l'usage de l'eau pourront, s'il y a lieu, être acquis par voie d'expro-

priation, conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1844.

Bien que le texte ne le dise pas formellement, il est conforme à la logique et à la justice, d'admettre que, contrairement à la jurisprudence administrative actuelle, le concessionnaire devra, tout comme l'industriel, indemniser le riverain de tous les droits à lui reconnus par l'art. 644 complété par l'art. 1^{er} du projet de loi Michoud, même si ces droits n'ont pas encore été exercés.

Tel est, dans ses grandes lignes, le projet dit « de Grenoble », projet éminemment civiliste, ne laissant nulle place à l'intervention abusive de l'Administration.

Nous verrons que MM. Hauriou et Ader bien qu'obéissant aux mêmes tendances antiétatistes, ne se sont pas aussi bien gardés, dans leur projet, de toute ingérence administrative.

2) Proposition Hauriou et Ader

Caractère particulier de la proposition. — En rédigeant leur projet, MM. Hauriou et Ader avaient en vue de souder, pour les solutionner du même coup, les deux problèmes qui se posent au sujet de la houille blanche : création et utilisation des chutes, transport de l'énergie à distance par l'électricité. « La loi à faire, disaient-ils, doit limiter son intervention aux objets pour lesquels des modifications sont indispensables ; il ne s'agit pas d'anticiper sur l'avenir ni de dresser un programme en vue de l'aménagement plus ou moins éventuel de toutes les chutes d'eau, mais bien spécialement de régler un fait nouveau : la création de grandes usines hydrauliques pour le transport de la force à distance par l'électricité. Il n'y a donc pas lieu, en principe, de s'occuper de l'aménagement de celles des chutes d'eau que l'on ne se propose pas d'utiliser pour le transport de la force, et c'est à tort, à notre avis, que dans les projets de loi déjà présentés, on a séparé la question de la création de la force et celle de l'utilisation de l'énergie. La loi, comme le juge, ne doit pas statuer *ultra petita*, elle doit circonscrire strictement son action aux faits qui ont motivé la mise en train de l'appareil législatif ». (1).

Ce langage s'expliquait en 1902. A ce moment, en effet, la question du transport de l'énergie à distance avait fait l'objet, dès 1897, d'un projet spécial qui gisait inerte, au fond des cartons parlementaires et ne devint une loi qu'en juin 1906. Jugeant que la question de l'utilisation des chutes, laissée de côté en 1897, parce qu'insuffisamment étudiée, avait fait l'objet de travaux de nature à en faciliter la solution, MM. Hauriou et Ader proposaient dans leur projet, de traiter à la fois et de la création et de la distri-

(1) Congrès de la Houille blanche. Compte rendu. Loc cit., p. 451.

bution des forces hydrauliques, et seulement de cela. C'est, ne l'oublions pas, ce point de vue, un peu spécial depuis 1906, qui a inspiré MM. Hauriou et Ader dans l'élaboration de leur projet.

Principe de la proposition. — MM. Hauriou et Ader se sont efforcés d'innover le moins possible. S'ils condamnent tous les projets accordant à l'Etat le pouvoir exclusif de concéder la force motrice de l'eau des cours d'eau non navigables ni flottables, même lorsqu'aucun intérêt public n'est en jeu, MM. Hauriou et Ader n'approuvent pas plus la portée que M. Michoud a donnée au droit de riveraineté dans l'art. 1^{er} de son projet. Ni extension des droits de l'Etat, ni extension des droits des riverains. Il faut, à ce point de vue, respecter les textes ou les décisions de la jurisprudence.

Fidèles à ce principe, MM. Hauriou et Ader prennent, dans l'arsenal de nos lois, en le modifiant légèrement, un organisme connu, qui permettra de grouper les droits de riveraineté : C'est l'Association syndicale autorisée.

Nous croyons utile de rappeler ici, en peu de mots, ce qu'est l'Association syndicale.

L'ASSOCIATION SYNDICALE AUTORISEE

Les associations syndicales de propriétaires, en vue de l'exécution des travaux qui peuvent leur profiter directement, ont reçu, en 1852, une existence légale. A ce moment, le préfet, et non plus le chef de l'Etat, peut les approuver. Mais la loi organique des associations syndicales date du 11 juin 1865. La loi du 22 décembre 1888 n'a fait qu'en étendre les dispositions aux travaux urbains.

La loi de 1865 détermine la capacité des membres de l'association libre ou autorisée, accorde à l'une, comme à l'autre, la personnalité morale. Malgré controverse, il est admis, aujourd'hui, au moins pour les associations autorisées par un arrêt formel du Conseil d'Etat, que c'est moins la personne que le bien qui est engagé dans l'association. Le fait d'appartenir à une association syndicale emporte certaines obligations. Comme une servitude, ces obligations pèsent sur le bien, quel qu'en soit le propriétaire. Elles suivent le bien entre les mains des différents propriétaires.

Dans quel but les associations syndicales peuvent-elles se constituer ? C'est ce que dit l'article 1^{er} de la loi du 21 juin 1865, modifiée par la loi du 22 décembre 1888. Les cas énumérés sont de deux catégories.

Ils comprennent un certain nombre de travaux de défense contre les dommages éventuels : défense contre la mer ou contre le débordement des cours d'eau, assainissement des terres et, depuis 1888, assainissement des maisons.

Il y a, en second lieu, des travaux qui sont simplement des mesures profitables d'amélioration. Il ne s'agit plus d'éviter un péril, mais de réaliser un bénéfice : travaux d'irrigation ou de drainage, travaux de voirie, depuis 1888, et toutes améliorations agricoles d'intérêt collectif.

Les associations syndicales autorisées, celles que MM. Hauriou et Ader utilisent dans leur projet pour grouper les droits de riveraineté, diffèrent essentiellement des associations syndicales libres, en ce que la majorité des membres a le droit d'imposer sa volonté à la minorité.

D'où, surtout s'il ne s'agit pas d'exécuter des travaux de défense, mais des travaux d'amélioration, la nécessité de prescrire des mesures spéciales destinées à protéger la minorité contre la majorité.

C'est pourquoi, dans tous les cas où il s'agit d'entreprendre des travaux d'amélioration, le législateur exige une majorité plus forte, un décret pris en Conseil d'Etat et déclarant d'utilité publique les travaux à faire et une autorisation du préfet pour chaque travail à exécuter. De plus, un membre de la minorité mécontente peut toujours s'exonérer de toute charge, en abandonnant ses droits sur le bien englobé dans l'association syndicale.

Voilà donc l'organisme que MM. Hauriou et Ader utilisent dans leur projet en l'adaptant toutefois au rôle nouveau qu'ils se proposent de lui faire jouer. Il aurait été, en effet, puéril d'attendre d'une association syndicale autorisée, soumise en tous points aux prescriptions des lois précitées, l'exécution des travaux en vue de l'utilisation d'une chute d'eau ou l'exploitation même de cette chute. Il ne s'agit pas ici, en effet, des travaux de défense ou d'amélioration dont parlent les lois de 1865 et 1888, mais bien d'une véritable entreprise commerciale, que l'association syndicale, empêtrée dans les mille liens d'une tutelle administrative assez étroite, ne saurait mener à bien. Aussi MM. Hauriou et Ader reconnaissent à leur association syndicale « le droit de revendre la chute ou de l'affermier, avant même de l'avoir aménagée ».

Différences entre les propositions Michoud et Hauriou et Ader.
— Somme toute, le syndicat de MM. Hauriou et Ader n'est autre chose qu'un moyen de grouper les riverains en vue d'une sorte de licitation des droits de riveraineté. Ce n'est plus la licitation judiciaire, provoquée par un riverain quelconque et ordonnée par le tribunal qui règle toutes les phases de la procédure. C'est un syndicat, qu'organisent les riverains lorsque la majorité d'entre eux le juge à propos, pour constituer la chute et faire valoir, *exercer*, leurs droits de riveraineté, cédés ou loués de gré à gré par le bureau du syndicat au nom de ses membres. Et comme MM. Hauriou et

Ader, à dessein, se sont refusés à reconnaître aux riverains un droit à la pente de l'eau, il ne sera tenu compte du droit de riveraineté dans le règlement de compte, que lorsque les propriétaires auront manifesté l'intention d'en tirer parti, en constituant une association syndicale. Autrement dit, ne donneront lieu à indemnité, outre les droits à l'irrigation, toujours mis de côté, que les droits de riveraineté exercés.

Enfin, au lieu de l'organisme judiciaire de M. Michoud, où le tribunal jouait le rôle de moteur, nous trouvons ici un organisme administratif qui, de sa naissance à sa mort, et dans toutes les manifestations importantes de sa vie, voit à chaque instant l'Administration intervenir.

Leurs points de ressemblance. — Cependant, les systèmes de M. Michoud et de MM. Hauriou et Ader ont un point commun et c'est pour cela que nous les avons rangés dans la même classe. Tous deux aboutissent, lorsqu'il s'agit d'entreprises privées, à la création d'usines libres, autonomes complètement indépendantes de toute tutelle ou sujétion administrative sauf, dans le système de MM. Hauriou et Ader, quelques réserves en faveur des services publics.

COMMENT FONCTIONNE L'ASSOCIATION SYNDICALE

Le moment est venu de voir comment fonctionne l'appareil imaginé, ou plutôt, approprié, par MM. Hauriou et Ader.

Et d'abord, à quelle occasion naît l'Association syndicale ?

Les riverains, et les riverains seuls, peuvent en décider la fondation. Ils le font, tantôt de leur propre mouvement, dans le but d'offrir la chute à ceux qui pourront en tirer parti. Ils le font aussi, sur la demande de l'Etat, saisi d'une demande en concession d'un réseau de distribution. L'Etat ne donnera suite à cette demande que si les riverains, dûment avisés, négligent de s'organiser, ou si, s'étant organisés, ils n'exécutent pas les travaux nécessaires, dans le délai imposé par l'Administration. Aux riverains donc de réfléchir, et de ne jamais oublier que le fait par eux de n'avoir pas constitué une association syndicale équivaut à la renonciation, au bénéfice de l'Administration, de tous leurs droits à la force motrice non exercés.

Création d'une usine privée. — Envisageons successivement l'hypothèse de la création d'une usine privée et d'une usine alimentant un réseau de distribution publique d'énergie.

Prenons d'abord le cas d'une usine privée et supposons que les riverains aient constitué une association syndicale, ce qui aura lieu, dit l'art. 1^{er}, « lorsqu'il sera adhéré à cette association par la

majorité des riverains de la section du cours d'eau intéressée, représentant au moins les deux tiers des droits de riveraineté, ou par les deux tiers des riverains représentant plus de la moitié des droits de riveraineté. »

Dans ce cas, l'usiner traitera, de gré à gré, avec le syndicat, compétent pour toute estimation et pour toute liquidation des droits de riveraineté. Il achètera ou louera la chute.

Si l'usiner ne trouve pas d'association syndicale devant lui, il devra traiter individuellement avec chaque riverain, comme sous l'empire de la législation actuelle. Cependant, au regard des droits à l'irrigation exercés et non exercés et des droits à la force motrice exercés, l'industriel jouira des mêmes facilités que celles que lui accorde M. Michoud. Les art. 9, 10, 11, du projet Hauriou et Ader, sont la reproduction textuelle des art. 16, 17 et 18 du projet Michoud. Dans les mêmes conditions, que nous avons étudiées précédemment, l'industriel bénéficiera des servitudes d'aqueduc et d'appui. Les art. 7 et 8 du projet Hauriou et Ader sont conçus dans les mêmes termes que les art. 14 et 15 du projet Michoud.

Mais, nous trouvons une disposition nouvelle, inspirée a MM. Hauriou et Ader par le désir d'assurer à l'Etat une réserve de force motrice, en faveur des services publics.

M. Michoud avait pensé que l'Administration, en usant de son droit d'expropriation, aurait toujours assez d'énergie électrique pour faire face aux besoins des services publics.

MM. Hauriou et Ader sont allés plus loin. Chaque fois que se constituera une association syndicale en vue de tirer parti d'une chute, l'Etat, en autorisant l'association, se réservera le droit de prélever, *à toute époque*, une fraction de la force aménagée, en vue de l'utiliser dans l'intérêt d'un service public. A titre d'indication, les auteurs du projet fixent le prélèvement, ainsi opéré, à un cinquième de la force totale aménagée.

Ainsi, un industriel qui loue ou achète une chute à une association syndicale pour installer une usine privée, devra tenir à la disposition de l'Administration au moins un cinquième de la force qu'il aura créée.

Même situation, si l'industriel a établi son usine en traitant, non plus avec l'association syndicale, mais avec les riverains individuellement. Seulement, dans ce dernier cas, le prélèvement donnera lieu à une procédure d'expropriation. Dans le premier cas, l'industriel aura droit à une indemnité représentant une part des frais d'établissement de l'installation, proportionnelle à la fraction de la chute que l'Etat demandera à utiliser dans l'intérêt d'un service public ; le montant de cette indemnité sera apprécié par les tribunaux civils.

Telle est, dans le système de MM. Hauriou et Ader, la situation de l'usine privée. Notons qu'au regard de l'industriel, la part qui lui est faite, ses droits et obligations, sont les mêmes que dans le projet Michoud, à l'exception toutefois de ce prélèvement, auquel pourra être soumis l'usiner. Au regard du riverain, au contraire, la situation change. Tandis que, dans le projet Michoud, par le jeu même de la licitation judiciaire, automatiquement pourrait-on dire, le droit des riverains à la force motrice non utilisée donnera lieu à indemnité, dans le projet Hauriou et Ader il ne sera tenu aucun compte de ce droit, si les riverains ne constituent pas d'association syndicale.

Et comme ce sera toujours à défaut d'association de ce genre que l'Etat interviendra, l'Administration ne tenant compte que des dommages nés et actuels, n'aura pas, comme dans le projet Michoud, et conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat, à indemniser les droits à la force motrice non utilisée.

Les pouvoirs de l'Administration. — L'usine publique. — Pour que l'Etat intervienne dans la constitution et l'aménagement d'une chute, il faut, nous dit l'article 2, deux conditions : d'abord, qu'il n'y ait pas d'association syndicale ; ensuite qu'il s'agisse d'alimenter un service de distribution publique d'énergie par l'électricité. Ainsi, l'intervention de l'Etat devra être justifiée par la nécessité d'assurer l'alimentation d'un service public.

MM. Hauriou et Ader, insistent : « L'Etat n'agira point alors comme dispensateur de forces naturelles, mais comme surveillant et gérant de services publics ; et, la nécessité du service public, qui sera l'amorce de son intervention, en fournira la limite ».

Entendons-nous : MM. Hauriou et Ader ne veulent pas dire que celui qui recevra des mains de l'Etat une chute d'eau devra en affecter *toute* la force disponible à un service public. Nullement. Nous avons déjà vu que M. Michoud exigeait seulement du concessionnaire, d'assurer d'abord et à titre principal, la plus grande partie de la force dont il dispose, au service public, lui laissant pour le surplus — excédents d'énergie et résidus d'exploitation — toute liberté d'emploi. MM. Hauriou et Ader ne vont même pas jusque-là. Pour qu'il obtienne l'aide de l'Etat, il suffit que le demandeur en concession se propose l'utilisation *tout au moins partielle*, dit l'article 6, de la chute pour un service de distribution publique d'énergie. Et M. Ader envisageant, au Congrès de la Houille blanche, la situation d'un industriel qui dans son désir de créer une usine privée, se heurterait à la résistance des riverains, ajoute qu'il lui sera facile de vaincre cette résistance, grâce à l'aide de l'Etat *en adjoignant* à son industrie un service de distribution.

Il est vrai que la situation inverse peut se présenter : un demandeur en concession d'un réseau de distribution publique d'énergie et de la chute qui l'alimente, désire ne pas traiter, au moins en ce qui concerne la chute, avec l'Administration. Il pourra dans ce cas traiter avec l'association syndicale, s'il s'en est formé une.

Nous allons donc, comme lorsqu'il s'agissait de l'établissement d'une usine privée, envisager deux situations possibles : ou une association syndicale s'est formée : ou les riverains ont négligé de s'organiser.

Le premier cas se présentera lorsque les riverains, soit de leur propre mouvement, soit après un avertissement de l'Administration, qui doit les aviser dès qu'elle est saisie d'une demande en concession, entendent faire valoir leurs droits à la force motrice. En présence de cette manifestation de volonté de la part des propriétaires, l'Etat n'insiste pas, mais il somme l'association, sous peine de donner suite à la demande en concession, d'avoir à exécuter, dans un délai donné les travaux nécessaires à l'aménagement de la chute et à l'installation du réseau de distribution (art. 4)

Nous avons vu une situation analogue, mais où les rôles étaient renversés, dans le projet de Grenoble. Là, lorsque l'Etat s'oppose à la licitation, il doit obligatoirement obtenir la déclaration d'utilité publique, dans le délai d'un an à partir de son opposition, faute de quoi, le tribunal procédera à la licitation. Ici, c'est l'Administration qui consent à ne pas donner suite à la demande en concession, si les riverains ont exécuté les travaux dans le délai qu'il leur a imparti.

Supposons donc que l'association syndicale — ou les riverains individuellement, ce qui est toujours possible — ait traité directement avec un industriel qui se propose d'alimenter avec la chute un réseau de distribution d'énergie. Quelle est la situation de l'industriel au regard de l'Administration ? L'usine et la chute restent sa propriété privée. L'Etat n'a aucun droit sur elles, n'ayant en rien contribué à leur création. Mais, pour installer son réseau de distribution, l'usiner sera bien obligé de s'adresser à l'Administration aux fins d'autorisation. L'Administration pourra accorder son autorisation sous forme de simple permission de voirie ou sous forme de concession avec cahier des charges, suivant qu'elle jugera nécessaire ou non d'assurer la régularité du service. « La concession du réseau, dit l'art. 5, entraînera pour l'entreprise, l'obligation d'assurer le service de distribution, et la sanction de cette obligation sera dans le rachat par l'Administration de l'entreprise tout entière, sur des bases fixées par le cahier des charges »

Commentant cette disposition, M. Ader disait : Ainsi, les intérêts du public seront sauvegardés mais, d'un autre côté, l'Administration sera avertie qu'elle ne doit pas abuser du système de la concession du réseau, parce qu'elle pourrait se trouver acculée à la nécessité du rachat de l'exploitation entière.

« Elle sera ainsi portée à user le plus possible de la permission de voirie, et à s'en remettre à l'intérêt commercial de l'usiner pour assurer la régularité du service de distribution qu'il entreprend. »(1)

Supposons, maintenant, seconde situation à envisager, que le demandeur en concession n'a pas pu ou n'a pas voulu traiter avec les riverains individuellement, et qu'aucune association syndicale ne s'est formée.

Dans ce cas, l'Etat prend la chose en main. Quelle sera la nature de ses rapports avec l'usiner qu'il aura installé ?

Sera-ce la concession temporaire de travaux publics ?

Sera-ce la concession perpétuelle, analogue à la concession de mines ?

Grave problème que nous examinerons tout à loisir en étudiant les systèmes qui font de la concession le régime de droit commun de toutes les chutes des cours d'eau non navigables ni flottables.

MM. Hauriou et Ader ne cachent pas leur préférence pour le système de la concession temporaire, d'autant plus, disent-ils, que le système de la concession perpétuelle n'aurait pas sa raison d'être en la circonstance ; « elle paraît, en effet, avoir été inspirée surtout par la préoccupation d'assurer aux industriels, qui en bénéficieraient, une situation plus stable et moins précaire, et cette précaution devient inutile avec notre combinaison qui leur permet d'obtenir, avant toute intervention de la concession, la pleine propriété de la chute, soit en traitant directement et individuellement avec chacun des riverains, soit en provoquant la création d'une association syndicale pour le groupement et la licitation administrative des droits de riveraineté » (2).

En conséquence, « la concession temporaire comme celle des travaux publics, sera faite avec un cahier des charges, sur lequel seront stipulées les garanties de rachat et les réserves nécessaires en faveur des services publics : La concession de la chute sera faite (alors) en même temps que celle du réseau de distribution, et il y sera procédé par décret en Conseil d'Etat, rendu après une

(1) Congrès de la Houille blanche, 1902. Loc. cit.

(2) Congrès de la Houille blanche. Compte rendu. Loc. cit.

procédure analogue à celle de la concession des mines admettant des demandes en opposition et en concurrence » (art. 2).

Et l'art. 3 fixe les conditions dans lesquelles pourra se produire cette concurrence. La préférence sera accordée à la concession qui s'appliquera à la hauteur de chute la plus grande. Une demande de concession plus vaste qu'une entreprise déjà existante et englobant cette entreprise pourra toujours être formulée, mais la concession devra être accordée de préférence, à conditions égales, au chef de l'entreprise déjà existante.

Ainsi donc, et pour nous résumer, lorsque le demandeur en concession s'adressera à l'Etat pour la création d'une chute et l'établissement d'un réseau de distribution publique d'énergie, l'Administration le fera bénéficier de tous les droits d'expropriation et de servitude nécessaires à la création de l'entreprise. Par contre, chute, usine, réseau de distribution deviendront choses publiques et la concession sera soumise à des clauses de déchéance et de rachat.

CONCLUSION

Le projet Hauriou-Ader dont nous venons de terminer l'examen, avec un égal souci de n'augmenter en rien les droits et prérogatives de l'Etat, se préoccupe, plus que le projet Michoud, d'assurer à l'Administration, et en faveur des services publics, une quote-part de la richesse hydraulique du pays.

Mais, dans les deux systèmes, c'est toujours en qualité de gérant et de surveillant des services publics qu'intervient l'Etat.

§ II. — SOLUTIONS ETATISTES

Au contraire, dans les systèmes que nous allons maintenant passer en revue, l'intervention de la puissance publique prendra un autre caractère. L'Etat va revendiquer, au nom de l'intérêt général, un droit de disposition sur toutes les forces hydrauliques des cours d'eau non navigables ni flottables, et c'est en qualité de dispensateur de ces forces, qu'il traitera avec les industriels, se glissant entre l'usiner et le riverain, restreignant la part qui revient à chacun, car l'Administration est une grosse personne, très encombrante et peu gênée.

C'est ce qui ressortira de l'étude des systèmes que nous allons examiner : proposition Jouart du 3 mars 1898, reprise par son auteur le 13 juillet de la même année ; projet du Gouvernement du 6 juillet 1900, repris à titre de proposition le 30 mai 1903 par MM. Baudin et Millerand ; enfin, quoique dans une mesure moindre, le premier projet Guillain, déposé sur le bureau de la Chambre le 23 mars 1900 :

1) Proposition Jouart (3 mars-13 juillet 1898)

Lorsque M. Jouart rédigea sa proposition, en 1898, les industriels se plaignaient amèrement des agissements des barreaux de chute. Ces plaintes, le député de la Savoie était bien placé pour les entendre. Aussi résolut-il de poser la question devant le Parlement. Sa proposition n'eut pas d'autre but.

Principe

Principe de la proposition. — Dans l'exposé des motifs, M. Jouart nous trace un tableau fort pessimiste de la situation de l'industriel aux prises avec le barreau de chute. « Beaucoup de chutes d'eau, lisons-nous, achetées depuis plusieurs années restent inutilisées. Les communes et les particuliers, ignorant la valeur des forces hydrauliques ont cédé à des prix dérisoires les rives de leurs ruisseaux. Les vrais industriels hésitent à traiter avec ces revendeurs qui veulent gagner cent fois ce qu'ils ont risqué. Bien plus, des industriels prévoyants, pour éviter toute concurrence, ont acheté à bas prix l'accès des chutes voisines, pour les inutiliser et empêcher la création d'usines nouvelles. »

Voilà le mal. Le remède ? Le voici dans toute son « horreur ». Nous disons « horreur », car la phrase que nous allons reproduire a fait frémir d'épouvante l'immense majorité des industriels intéressés : « Nos voisins, les Suisses et les Italiens n'ont pas hésité à refondre leur législation hydraulique pour la mettre en harmonie avec les nécessités nouvelles de l'industrie. Ils ont notamment, attribué depuis longtemps à l'Etat la propriété de tous les cours d'eau. *Faisons comme eux* si nous voulons tirer tout le parti possible des richesses naturelles que la situation physique donne si libéralement à notre pays. La houille blanche est non moins précieuse que la houille noire, et nous en avons davantage. » (1)

Et, logique, M. Jouart, déclare dans la première rédaction de sa proposition que « les rivières, torrents et ruisseaux sont comme les fleuves et rivières navigables et flottables, considérés comme *des dépendances du domaine publics* ». Cette déclaration de principe a-t-elle paru trop hardie à son auteur ? Nous ne savons. Dans tous les cas, nous ne la voyons plus dans la deuxième rédaction du 13 juillet 1908. (2)

En englobant les cours d'eau non navigables ni flottables dans le domaine public, M. Jouart n'envisage pas l'intérêt des services publics. Il n'a en vue que de mettre fin à un état de chose dont tous les industriels se plaignaient en 1898. Jugeant ces derniers

(1) J. O. Annexe à la séance du 3 mars 1908. Documents parlementaires.

(2) J. O. Annexe à la séance du 13 juillet 1908. D. P. Chambres, p. 1532. Annexe n° 263.

trop faibles pour vaincre, à eux seuls, les spéculateurs, M. Jouart leur offre l'aide de l'Etat dans des conditions que nous allons maintenant préciser.

Dès que l'on assimile, plus ou moins exactement, les rivières non navigables ni flottables, aux cours d'eau dépendant du domaine public, la situation se trouve simplifiée à tous les points de vue. En effet, la source de toutes les difficultés qui s'opposent à l'utilisation des forces hydrauliques réside dans la résistance qu'opposent, à l'industriel, certains riverains armés des droits que leur confère l'art. 644 du Code civil. Si vous supprimez ou restreignez considérablement ces droits, vous rendez par cela même toute résistance impossible. Et quel moyen plus sûr d'arriver à ce but que de laisser, à l'Etat seul, le droit de disposer de la force hydraulique des cours d'eau non navigables ni flottables ! L'Etat choisira un concessionnaire et, en même temps qu'il l'investira du droit d'utiliser l'eau, il lui donnera les pouvoirs nécessaires pour vaincre la résistance des barreaux de chute.

C'est l'idée directrice qui a guidé M. Jouart dans la rédaction de sa proposition. L'honorable député nous l'a dit dans l'exposé des motifs. Le seul remède à la situation lamentable qui paralyse les efforts de l'industrie hydraulique est dans l'assimilation des cours d'eau non navigables aux cours d'eau dépendant du domaine public.

L'article premier est ainsi conçu : « A moins de titre contraire, nul ne pourra dériver les eaux ou établir sur les cours d'eau, des moulins, usines ou autres ouvrages, sans en avoir obtenu l'autorisation du Gouvernement. » Et, dans sa première rédaction l'art. 1^{er} était ainsi complété : « Cette autorisation comportera le paiement d'une redevance annuelle proportionnelle à la force créée. » C'est absolument ce qui se passe aujourd'hui pour toutes occupations des dépendances du domaine public.

Cependant l'assimilation complète entre les cours d'eau non navigables, et ceux qui le sont, présentait bien des inconvénients. Au point de vue de l'établissement des usines, le seul côté de la question que nous envisagerons, allait-on soumettre l'usiner à l'autorisation précaire et révocable qui est la règle, aujourd'hui encore, pour les établissements installés sur les cours d'eau navigables ?

M. Jouart n'est pas allé jusque-là : « Qu'il s'agisse de cours d'eau non navigables ni flottables ou navigables et flottables, il faudra, dans tous les cas, une concession. »

C'est bien encore l'assimilation, mais après modification du régime des cours d'eau dépendant du domaine public.

Occupons-nous spécialement des cours d'eau non navigables.

L'industriel qui voudra établir une usine sur un de ces cours d'eau s'adressera à l'Etat. Celui-ci choisira librement le futur concessionnaire.

Cependant M. Jouart, dans la seconde rédaction de son projet, impose une limite à ce choix : « Dans le cas où la concession serait demandée par le propriétaire des deux rives, depuis l'embouchure de la dérivation jusqu'à l'extrémité du canal de fuite, elle ne pourra lui être refusée (art. 1). »

Les concessions sont accordées par le ministre de l'Agriculture sur la proposition du préfet, après avis des ingénieurs des Ponts et Chaussées et du Conseil général (art. 2). L'exécution des travaux pourra être déclarée d'utilité publique, soit par l'acte de concession lui-même, soit par une décision supérieure rendue par la même autorité. (art. 3)

L'acte de concession déterminera la quantité d'eau employée, le mode et les conditions de captage, de dérivation et de restitution des eaux ; les réserves à faire dans l'intérêt de l'agriculture, de l'industrie et de l'hygiène publique ; le délai donné pour établir et utiliser la concession (art. 4).

LES RAPPORTS ENTRE L'INDUSTRIEL ET LES RIVERAINS

Muni de cet acte de concession, l'industriel se retournera vers les riverains et, force sera bien à ces derniers de s'incliner devant l'appareil imposant de la puissance publique, qui n'a pas hésité dans l'intérêt général, à les dépouiller de leurs droits à la force motrice.

Comme les projets que nous avons déjà étudiés, la proposition Jouart étend aux industriels le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui des lois de 1845 et 1847 (art. 6, 7, 8, 9).

Lorsque, pour l'exécution des précédents articles, il y aura lieu de recourir à l'expropriation, elle aura lieu suivant la loi de 1841. Lorsqu'il y aura lieu seulement à l'occupation temporaire, les dommages seront réglés conformément à la loi de 1892 (art. 10).

Voilà quel sera l'effet du système de la concession dans les rapports entre industriels et riverains.

LES RAPPORTS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE CONCESSIONNAIRE

Quelle sera maintenant la situation respective du concédant et du concessionnaire ?

Le concessionnaire sera soumis à une redevance de trois francs par cheval dynamique. (art. 17). Il ne pourra modifier la destination et la disposition de son usine que si l'Administration y consent (art. 12). Et même, si les changements doivent

amener une augmentation de la force motrice, on devra procéder comme s'il s'agissait d'une nouvelle concession (art. 13).

Et combien de temps durera ce régime ? La proposition Jouart institue-t-elle une concession perpétuelle ou une concession temporaire ?

Sur ce point, il faut distinguer entre les deux rédactions du texte.

Dans la première, il était dit que les concessions perpétuelles ne pourraient être accordées que par une loi. Quant aux concessions temporaires, l'article 11 disait qu'elles ne pourraient excéder trente ans. Mais ce délai écoulé, le concessionnaire aurait le droit d'en obtenir indéfiniment le renouvellement à condition d'accepter les modifications qu'il plairait à l'Administration d'introduire dans l'acte de concession.

La proposition modifiée porte, au contraire, que le ministre de l'Agriculture pourra accorder toutes les concessions, même perpétuelles, et qu'il sera libre de fixer comme il l'entendra, la durée des concessions temporaires (art. 11 modifié).

A l'expiration de la concession, la chute et tous les établissements construits pour l'utiliser, reviennent gratuitement à l'Etat.

Cependant, la concession peut finir autrement que par l'arrivée du terme. Si le concessionnaire ne respecte pas l'acte de concession, s'il laisse la chute inutilisée pendant plus d'un an, il encourra la déchéance qui sera prononcée par les mêmes autorités et dans les mêmes formes que la concession.

2) Projet du Gouvernement du 6 juillet 1900, repris par MM. Baudin et Millerand (1)

En rédigeant la proposition que nous venons d'étudier brièvement, M. Jouart n'avait pas la prétention d'apporter une solution définitive au problème de la houille blanche. Son but, nous l'avons dit, était simplement de poser la question devant le Parlement et de lui indiquer la voie dans laquelle il fallait, à son avis, s'engager.

A ce point de vue, la tentative de M. Jouart a eu quelque succès. Si la commission parlementaire, en effet, refusait d'entrer dans les vues de l'honorable député, le gouvernement déposait le 6 juillet 1900, sous la signature de MM. Pierre Baudin et Jean Dupuy, un projet basé sur le même principe de la concession, par l'Etat, des forces hydrauliques, projet du reste plus étudié, plus approfondi que celui de M. Jouart.

(1) Doc. parl. Ch. ann., S. O., 1903, J. Off., p. 513.

Ajoutons que le texte que nous allons examiner a été repris à titre de proposition par MM. Baudin et Millerand le 30 mai 1903.

Le projet du Gouvernement, déposé le 6 juillet 1900, que nous appellerons dorénavant, proposition Baudin-Millerand pour éviter toute confusion avec le nouveau projet du Gouvernement déposé le 15 janvier 1904, embrasse comme la proposition Jouart, le régime des cours d'eau navigables et le régime des rivières non navigables. Nous nous occuperons spécialement des dispositions qui ont trait à ces dernières.

Principe de la proposition Baudin-Millerand. — Comme dans la proposition Jouart, nous trouvons ici une confusion voulue entre les cours d'eau navigables et ceux qui ne le sont pas, au point de vue des droits que l'Administration peut avoir sur les uns et sur les autres, considérés comme source d'énergie. Voici, en effet, en quels termes s'exprime l'article premier.

« Les usines hydrauliques, *quelles que soient les eaux qu'elles empruntent*, se divisent en usines privées et usines publiques ». Donc, que l'usine soit établie sur un cours d'eau dépendant du domaine public ou sur une rivière non navigable, peu importe aux yeux du législateur. Le régime variera suivant que l'usine sera publique ou privée, c'est-à-dire suivant que l'usine disposera de plus ou de moins de cent chevaux, de puissance brute, en eau moyenne.

Ainsi, usine publique ne veut pas dire usine alimentant un service public. pas plus qu'usine privée ne signifie usine fournissant l'énergie à une entreprise privée.

Quel que soit le cours d'eau sur lequel l'usine sera établie, quelle que soit la nature de l'entreprise utilisant l'énergie, les mêmes règles s'appliqueront à toutes les usines développant une force supérieure à cent chevaux-vapeur.

Quant aux usines privées, d'une puissance moindre, elles resteront soumises aux lois et règlements en vigueur (art. 4). Rentreront dans cette catégorie toutes les usines fonctionnant actuellement quelle que soit leur importance. C'est un principe nouveau que l'on introduit dans notre régime des eaux ; il importe de ne légiférer que pour l'avenir et de ne pas porter atteinte aux droits acquis. Néanmoins, si une usine de moins de cent chevaux, actuellement, augmente sa puissance postérieurement à la loi, elle sera considérée comme usine publique et traitée comme telle.

USINES PUBLIQUES

Quel est donc le régime auquel seront soumises les usines

publiques ? L'art. 2 répond à cette question : « Les usines publiques sont concédées au nom de l'Etat, dans l'intérêt de l'industrie et des services publics. »

C'était la solution signalée par M. Jouart. Mais M. Jouart n'avait en vue, en rédigeant sa proposition, que de trouver une arme capable de vaincre la résistance des barreaux de chute.

Comment MM. Baudin et Millerand justifient la concession.
— Le Gouvernement lui aussi ne conteste pas le mal. Il analyse ainsi, dans l'exposé des motifs, (1) les conséquences de la législation actuelle. « La force motrice des cours d'eau se trouve aux mains soit de spéculateurs, soit de propriétaires qui n'ont pas la possibilité de l'utiliser dans les conditions qu'exige la grande industrie ; elle est stérilisée, au grand détriment de l'intérêt général ».

Or, continue l'exposé des motifs, « il existe cependant un cas où, avec la législation actuelle, il est possible de se servir de la force motrice des cours d'eau non navigables en dehors de tout droit de riveraineté : c'est celui des travaux publics déclarés d'utilité publique dans l'intérêt des services publics (tramways, éclairage, etc. »

Voilà, n'est-il pas vrai, un remède efficace à l'état de choses actuel ?

Sans doute, mais une objection se dresse immédiatement :

Convertir tous les droits de riveraineté, en droits à indemnité, permettre au concessionnaire de poursuivre, par voie d'expropriation, l'acquisition des terrains nécessaires à l'exécution des travaux, « cela ne peut avoir lieu ni dans l'intérêt d'un ou plusieurs grands établissements industriels, ni dans l'intérêt simultané des services publics et de l'industrie. »

Appliquer le système de la concession avec déclaration d'utilité publique dans le seul dessein d'aider l'industriel à vaincre la résistance des barreaux de chute, comme le pensait M. Jouart, serait se heurter à une objection juridique insurmontable.

Mais si l'Administration, en concédant la chute, impose à l'industriel l'obligation d'aménager une force hydraulique assez considérable, destinée à alimenter les services publics, qui plus tard pourraient en avoir besoin, n'a-t-on pas le droit de dire que l'usine créée dans ces conditions a bien le caractère d'une usine publique, permettant de lui appliquer le régime des concessions de travaux publics ?

Dans la pensée de MM. Baudin et Millerand, le système

(1) J. O. 1903. Loc. cit.

de la concession se justifie donc non seulement par ce fait qu'il faut favoriser l'établissement d'usines hydrauliques en mettant fin à l'industrie des barreurs de chute, mais aussi, par le souci d'assurer aux services publics, dans le présent et dans l'avenir, une source d'énergie dont on ne peut prévoir toutes les applications.

Il y a là, une portion de la richesse nationale qu'il serait imprudent d'aliéner et de mettre à tout jamais entre les mains des capitalistes et des hommes d'affaires.

En conséquence, en concédant une chute, l'Administration aura toujours en vue l'alimentation des services publics ; « lorsque le seul usage immédiatement prévu est le service d'un ou de plusieurs établissements industriels, les réserves nécessaires dans l'intérêt des services publics éventuels sont prévues dans le cahier des charges de la concession. »

Enfin, pour bien affirmer le droit prééminent de l'Etat sur toutes les richesses hydrauliques du territoire, et lui réserver dans l'intérêt général la faculté de tirer, s'il y a lieu, tout le bénéfice possible de leur exploitation, l'Administration n'aura pas le droit de faire des concessions perpétuelles. La concession de travaux publics sera la règle pour toutes les usines de plus de cent chevaux.

A ce système MM. Baudin et Millerand voient encore plusieurs avantages. « Le contrat de concession de travaux publics est un type juridique connu, défini et il vaut mieux appliquer aux rapports avec les tiers des solutions qui ont déjà pour elles la sanction de la pratique administrative et de la jurisprudence. De plus, il paraît inutile d'avoir deux types de concession, l'un pour les concessions industrielles, l'autre pour les concessions de travaux publics. La distinction sera difficile à faire, l'usine publique devant avoir le droit d'utiliser dans un but privé les excédents, l'usine privée, avec le régime de la concession perpétuelle pouvant être obligée à fournir des services publics » (1).

Voyons maintenant quelle sera la situation de l'usinier vis-à-vis de l'Administration d'abord, au regard des tiers ensuite.

L'usinier et l'Administration

L'industriel qui voudra établir une usine d'une puissance supérieure à cent chevaux ou augmenter au delà de ce chiffre la force actuelle de son usine, s'adressera d'abord à l'Administration. Seuls les ouvrages intéressant la sécurité publique ou le régime

(1) Exposé des motifs. Loc. cit.

des eaux seront soumis à l'approbation du ministre compétent. L'exécution des autres ouvrages n'est soumise à aucune autorisation administrative (article 6).

L'industriel sollicitera donc de l'Administration la concession de chute et la déclaration d'utilité publique pour les travaux qu'il compte entreprendre.

L'Administration choisit librement le concessionnaire. En cas de demandes concurrentes, elle n'est pas obligée de donner la préférence au propriétaire des deux rives, comme le proposait M. Jouart, ou à celui qui a l'intention de créer la plus puissante chute, comme dans le système de MM. Hauriou et Ader.

Les usines publiques seront déclarées d'utilité publique et concédées par décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat, sur le rapport du ministre de l'Agriculture, après enquêtes et avis des conseils généraux des départements, des conseils municipaux des communes intéressées et d'une commission composée de hauts fonctionnaires des ministères des Travaux Publics, de l'Agriculture et de l'Intérieur.

Toutefois, si la dérivation projetée comporte le détournement des eaux sur une longueur de plus de vingt kilomètres, une loi sera nécessaire. Les modifications apportées ultérieurement à l'emploi et à la répartition de la force hydraulique et de l'eau dérivée seront autorisées par décret du Conseil d'Etat (art. 3).

Le cahier des charges. — Le cahier des charges de la concession déterminera :

1° La durée de la concession. Sur ce point encore, l'Administration a une complète liberté d'action. Elle n'est limitée ni par un maximum, ni par un minimum.

2° Les ouvrages, terrains, bâtiments, engins de toute nature qui constituent les dépendances immobilières de la concession : ces dépendances comprennent les installations ayant pour objet l'amélioration du régime du cours d'eau, la retenue et la dérivation de l'eau (barrages et canaux), la transformation de l'énergie hydraulique en énergie mécanique ou électrique (usine génératrice), la conduite de l'eau et de l'énergie, s'il y a lieu, enfin l'entretien et l'exploitation de ces diverses installations.

Par contre, ne seront pas compris dans ces dépendances et échapperont à la concession, les ouvrages destinés à l'utilisation de l'énergie produite ou de l'eau fournie. Supposons, par exemple, une usine productrice d'énergie alimentant une usine d'électrochimie. Cette dernière ne sera pas englobée dans la concession. Ceci ne paraît pas contestable, étant donnée la rédaction du 2° de l'article 4.

3° Le règlement d'eau de l'usine et, notamment, le volume

d'eau minimum à maintenir dans le lit naturel ou à réserver dans l'intérêt de l'alimentation en eau des habitations ou de l'irrigation.

4° Les conditions générales concernant l'emplacement des prises d'eau et des barrages, le tracé des canaux de dérivation, de décharge et de fuite, et la consistance des ouvrages que le concessionnaire est tenu d'établir, sans préjudice des obligations qui pourraient lui incomber vis-à-vis des tiers.

5° Les charges imposées au concessionnaire, tant sous forme de fourniture d'eau et d'énergie à l'Etat, aux départements, aux communes ou aux associations syndicales autorisées, que sous forme de concours financier à des entreprises d'utilité publique dans la région (art. 4).

La déclaration d'utilité aura pour effet de classer dans le domaine public l'usine hydraulique et ses dépendances immobilières, au point de vue de la répression des contraventions (art. 5).

Voici l'usine installée. Il convient de faire maintenant deux parts de l'énergie produite.

Une première part est laissée à la libre disposition de l'industriel. C'est le surplus de ce qui n'a pas été affecté ou réservé aux services publics, conformément au 5° de l'article 4.

Pour la seconde portion de l'énergie, deux cas peuvent se présenter : ou l'Etat, le département, la commune, l'association syndicale a prélevé immédiatement l'énergie que lui attribue le cahier des charges, et l'industriel se verra aussitôt dépossédé de cette fraction de la force produite ; ou les personnes morales énumérées se sont simplement réservé la faculté de prélever dans l'avenir, lorsque le besoin s'en ferait sentir, une partie de l'énergie ; dans ce dernier cas, l'industriel pourra disposer de cette énergie réservée. Mais l'acte de concession déterminera la durée des engagements que pourra valablement prendre l'industriel à cet égard, ainsi que les délais et les conditions dans lesquelles ces engagements prendront fin, dès que les besoins des services publics l'exigeront (art. 7). C'est donc par des contrats de durée limitée et soumis aux conditions qu'il plaira à l'Administration d'imposer, que l'industriel aura le droit d'utiliser l'énergie réservée aux services publics pour être employée ultérieurement.

Pendant toute la durée de la concession, le concessionnaire ne pourra supporter un préjudice quelconque sans indemnité du fait de travaux exécutés par l'Administration. Il n'y aura pas lieu à indemnité si les travaux ordonnés intéressent la salubrité ou la sécurité publique. Cette disposition, notons-le en passant, s'applique même si l'usine est située sur un cours d'eau navigable.

Comment la concession prendra fin. — Comment la concession prendra-t-elle fin ? Trois hypothèses sont ici à envisager : une hypo-

thèse normale : l'arrivée du terme fixé par le cahier des charges ; deux hypothèses extraordinaires : le rachat ou la déchéance.

1° Arrivée du terme fixé par le cahier des charges. — « A l'expiration du terme fixé, dit l'article 12, la concession, avec toutes ses dépendances, telles qu'elles sont définies par le cahier des charges fait retour à l'Etat. » Voici donc le droit de la communauté réservé. Les forces hydrauliques attribuées à l'Etat, qui les concède, ne sortent ainsi que temporairement de son domaine. Il en surveille et en réglemente l'emploi, sans jamais aliéner ce qu'il considère comme une portion importante de la richesse nationale.

L'Etat peut, dès lors, renoncer au régime de la concession s'il lui préfère celui de la régie directe. Sinon, dans les cinq ans qui précèdent l'expiration de la concession, il sera procédé à l'institution d'une concession nouvelle. Dans ce cas, le concessionnaire actuel a un droit de préférence à conditions équivalentes ; si, deux ans avant l'expiration, aucune concession nouvelle n'a été instituée, il peut exiger la prorogation de sa concession, pour une nouvelle durée de dix ans.

Il y a, cependant, un régime transitoire à prévoir, soit que l'Etat exploite lui-même, soit qu'il ait procédé à une nouvelle concession. L'ancien concessionnaire a passé des contrats. Il est lié vis-à-vis des services publics et des particuliers.

Ces contrats seront respectés pendant une période de cinq ans. Passé ce délai, l'Etat ou le nouveau concessionnaire aura la libre disposition de toute l'énergie produite. L'Etat prend même, pour lui, des précautions spéciales. Il déclare que, dans aucun cas, il ne pourra être obligé d'effectuer des fournitures supérieures à celles que rendent possibles les conditions d'utilisation de la concession au moment où elle lui a fait retour (art. 12).

2° Rachat. — Mais l'Etat peut devancer le terme fixé dans le cahier des changes. Après l'expiration des quinze premières années, il lui sera loisible de racheter la concession, sans qu'il y ait la moindre faute de la part du concessionnaire. Dans ce cas, l'Etat s'engage également à respecter, pendant cinq ans, les contrats régulièrement conclus entre les concessionnaires et ses clients antérieurement à la date de signification du rachat.

Le rachat lui-même sera décidé par décret en Conseil d'Etat, le concessionnaire entendu ; il ne peut porter que sur l'ensemble de la concession.

Une commission arbitrale, désignée par moitié, par le concessionnaire et l'Etat et comprenant, en plus, trois membres désignés par leurs collègues ou, à défaut d'entente, par le premier prési-

dent et les présidents réunis de la Cour d'appel de Paris, fixera l'indemnité de rachat.

L'article 13, que nous analysons, est muet sur les bases qui devront servir à l'évaluation de l'indemnité.

Toutes les contestations relatives au rachat seront soumises au Conseil d'Etat, statuant au contentieux. L'expertise est obligatoire si elle est demandée.

3° Déchéance. — Enfin, dans les cas prévus par le cahier des charges, la déchéance du concessionnaire pourra être prononcée par le ministre, sauf recours au Conseil d'Etat, qui allouera une indemnité au concessionnaire si la déchéance a été prononcée à tort. Si le ministre le juge convenable ou s'il en est requis par le concessionnaire déchu, ses créanciers ou ses clients, il sera procédé à une adjudication, par voie administrative, de la concession. La requête à fin d'adjudication n'est recevable que dans le délai de trois mois à partir de la publication de la décision du ministre ou de l'arrêt du Conseil d'Etat, en cas de recours et si le requéreur fait l'avance des frais nécessaires pour l'adjudication.

Le concessionnaire déchu ne peut se porter acquéreur. Le prix de l'adjudication lui appartient.

L'adjudicataire est tenu de respecter les contrats passés par le concessionnaire déchu, dans les mêmes conditions que le nouveau concessionnaire dans le cas où, à l'expiration du terme, il a été procédé à l'institution d'une nouvelle concession (art. 14).

La déchéance ne joue que dans les cas strictement prévus par le cahier des charges. Pour des infractions de moindre importance, soit au cahier des charges, soit à des décisions ministérielles relatives aux dispositions des ouvrages, soit au règlement d'eau, soit enfin aux stipulations relatives aux fournitures à faire aux services publics, le concessionnaire sera passible d'une amende de 16 à 300 francs et de 3.000 francs en cas de récidive. Les contraventions de ce genre seront poursuivies et réprimées comme en matière de grande voirie, sauf le cas de force majeure (art. 15).

Nous venons d'analyser les rapports du concessionnaire et du concédant, de l'industriel et de l'Administration.

Mais le régime de la concession de travaux publics n'avait pas seulement l'avantage, dans la pensée du gouvernement, de réserver les droits de l'Etat sur les forces hydrauliques dont l'importance ne peut que croître ; il devait aussi permettre à l'industriel de vaincre la résistance des riverains. Nous sommes ainsi amenés à étudier quels seront les rapports du concessionnaire et des propriétaires de terrains avoisinant la chute.

L'usurier et les riverains

La concentration des droits de riveraineté s'opérera le plus commodément du monde : « Les travaux exécutés par le concessionnaire pour l'établissement d'une usine publique sont des travaux publics ; la déclaration d'utilité publique transforme les droits de quiconque est privé des eaux dont il faisait usage en un droit à indemnité pour dommages causés par l'exécution de travaux publics. » (Art. 9.)

Donc, il ne sera tenu aucun compte des droits à l'irrigation ou à la force motrice non exercés. Quant aux droits exercés, ils donneront lieu à une indemnité dont le chiffre sera déterminé par le Conseil de préfecture suivant les règles générales du droit.

Les terrains nécessaires à l'emplacement du barrage et à la construction des dépendances immobilières de la concession donneront lieu à expropriation. Les indemnités seront fixées conformément au paragraphe 2 et suivants de l'article 16 de la loi du 11 mai 1836 (art. 11).

N'y a-t-il pas là une véritable expropriation au profit d'intérêts privés ?

Nous avons déjà noté la réponse que MM. Baudin et Millerand font, par anticipation, à cette objection : « Dans tous les cahiers des charges, disent-ils, il y aura une clause réservant, en faveur des services publics, une part plus ou moins grande de l'énergie produite.

« C'est, au contraire, dans le but d'assurer une part des forces hydrauliques à la communauté des citoyens que nous avons étendu à l'exploitation des chutes d'eau le régime des concessions de travaux publics. »

Nous verrons plus loin ce que vaut cette justification.

Pour en finir avec les rapports de l'industriel et des riverains, notons encore que l'article 10 du projet que nous étudions, étend aux entreprises industrielles le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui ainsi que la faculté d'occuper le lit et de submerger, par le relèvement du plan d'eau, les berges non susceptibles de culture le tout moyennant de justes et préalables indemnités, réglées par les tribunaux civils qui devront, pour l'application de ces servitudes, concilier l'intérêt de l'opération avec le respect dû à la propriété.

Remarquons que les propriétaires d'usines, dont la puissance est inférieure à cent chevaux, ne bénéficieront pas de ces servitudes et seront, en cela comme en toute autre chose, soumis à la législation actuelle.

Conclusion

Tel est le projet présenté par le Gouvernement le 6 juillet 1900 et repris à titre de proposition par MM. Baudin et Millerand.

Les dispositions que nous avons étudiées convergent toutes, nous l'avons vu, vers ce but : réserver à la communauté des citoyens, à l'Etat, la disposition de toutes les richesses hydrauliques du territoire. Ces richesses, l'Administration les concède, les loue à des particuliers qu'elle choisit librement. Le prix de la location, ne sera pas une redevance comme dans la proposition Jouart, pour éviter à la législation nouvelle tout caractère fiscal. Il consistera en réserves en faveur des services publics.

Ce faisant, le législateur évite le péril, fondé ou non, de voir un jour toutes nos forces hydrauliques dont, avec le temps, la valeur pourrait décupler, aux mains d'industriels ou de trusts puissants qui seraient tentés d'abuser de leur quasi-monopole, au détriment de l'intérêt général.

Préserver l'Etat, la collectivité des citoyens, contre ce danger telle est la raison d'être de la concession de travaux publics bien plus efficace à cet égard que la concession perpétuelle qui désarme trop l'Administration en face des propriétaires de mines.

Au fond, le désir d'assurer l'alimentation des services publics est, on le voit, bien dépassé. MM. Baudin et Millerand veulent voir plus loin, et c'est en perspective du développement futur de la houille blanche, véritable capital social, qu'il légifèrent. Toutes autres considérations, même la nécessité de sauvegarder pleinement la liberté industrielle, n'ont qu'une valeur secondaire à leurs yeux.

M. Guillaïn avait de moindres ambitions en rédigeant, au nom de la commission parlementaire, qui l'en avait chargé, le projet que nous allons maintenant étudier.

3) PREMIERE PROPOSITION GUILLAIN

Sa genèse. — Rappelons la genèse de ce projet.

La proposition Jouart du 3 mars 1908 avait été renvoyée par la Chambre à l'examen d'une commission qui était déjà chargée, sous la présidence de M. Aynard, de l'étude d'un projet de loi sur les distributions d'énergie, projet qui ne devait aboutir qu'en 1906.

« La commission, rapporte M. Guillaïn, (1) n'adopta pas la proposition de loi de M. Jouart, et elle donna à l'un de ses membres — celui qui a l'honneur de parler, ce soir, devant vous, — le mandat d'étudier les modifications à apporter au régime légal des usines hydrauliques. Quelque temps après, sur mon rapport verbal, elle décida en principe :

(1) Compte rendu du Congrès de la Houille blanche. Loc. cit., p. 433.

« 1° Qu'il y a lieu de respecter, mais qu'il n'y a pas lieu l'article 644 du Code civil ; que notamment, il ne convient pas de donner aux propriétaires, pour l'établissement des usines, d'étendre les droits des propriétaires riverains déterminés par les facultés d'appui et de passage que les lois de 1845 et 1847 leur ont accordées pour les irrigations :

« 2° Que, dans l'intérêt de l'industrie en général et dans l'intérêt des services publics, il convient de déclarer concessible l'énergie des eaux courantes, la concession par l'Etat ayant pour effet de transformer en droits à l'indemnité à régler par les tribunaux les droits réels de propriété, et d'attribuer au concessionnaire les facultés d'appui et de passage précitées ;

« 3° Que pour donner à l'industrie la liberté d'action dont elle a absolument besoin, les usines concédées doivent être constituées à l'état de biens dont on peut disposer librement, de propriétés immobilières *sui generis*, sauf à apporter au droit special de propriété ainsi concédé, les restrictions nécessaires pour assurer aux intérêts publics la satisfaction qui leur est due ;

« 4° Qu'il convient, en conséquence, de se garder d'imposer aux concessions d'usines un régime analogue à celui des concessions de travaux publics, avec cahier des charges, domanialité publique, contrôle administratif, etc., mais qu'on atteindrait mieux le but en adoptant un régime analogue à celui des concessions de mines, *mutatis mutandis*. »

Donc, maintien, mais non extension des droits accordés par l'article 644 aux riverains, régime de la concession obligatoire dans l'intérêt des services publics, régime de la concession perpétuelle dans l'intérêt des industriels, telles furent les bases du projet que rédigea M. Guillaïn.

Ce projet fut déposé sur le bureau de la Chambre le 23 mars 1900 ; toutefois, avant d'être arrêtés définitivement par la Commission et distribués à la Chambre, le texte et son commentaire furent communiqués au Gouvernement par la Commission, au mois de mai 1900, avec demande d'avis. Le Gouvernement répondit en déposant le projet que nous venons d'étudier et qui témoignait d'une divergence de vues assez importante entre le Gouvernement et la Commission. Celle-ci remit son projet sur chantier et M. Guillaïn fut amené, par la suite, à modifier sensiblement ses premières conclusions.

Principe de la proposition

Nous nous en tiendrons, pour l'instant, au projet primitif de la Commission, basé sur les mêmes principes que ceux qui ont guidé M. Jouart et MM. Baudin et Millerand, à savoir que l'Etat a

le droit de concéder les forces motrices des cours d'eau navigables et flottables comme des rivières qui ne le sont pas.

Ce pouvoir, M. Jouart, nous l'avons vu, le justifiait par ce fait qu'il importait de mettre fin aux manœuvres des barreaux de chute, MM. Baudin et Millerand, par le souci d'assurer l'alimentation à bon compte des services publics, et surtout de réserver le droit éminent de l'Etat sur les richesses hydrauliques. k

La Commission parlementaire et M. Guillaïn, son rapporteur, ont envisagé, surtout, les besoins des services publics, qu'ils ont tenu à satisfaire, sans toutefois dépouiller l'industriel au profit de la collectivité des citoyens. Aussi, l'Etat concédera toujours les chutes, mais tout en imposant à l'usiner des réserves en faveur des services publics dans le présent et dans l'avenir, il lui assurera sur la force hydraulique et les ouvrages nécessaires à son exploitation, un droit de quasi-propriété.

Plus de concessions temporaires, comme dans le système de MM. Baudin et Millerand, mais des concessions perpétuelles, analogues aux concessions de mines, dès qu'il s'agira de créer une usine dont l'énergie devra être utilisée, pour la plus grande partie, par un établissement ou par quelques établissements industriels privés.

La concession de travaux publics ne s'appliquera qu'à l'énergie concédée exclusivement ou presque exclusivement en vue d'un service d'utilité publique.

Il y aura ainsi l'usine d'utilité publique, par opposition à l'usine concédée alimentant des établissements privés.

Mais quelles que soient ces différences, on retrouve dans le premier projet Guillaïn, cette idée signalée au cours de l'étude du projet Millerand et Baudin, que l'Etat, grand dispensateur des richesses hydrauliques de tout le territoire, *impose* aux industriels le régime de la concession, alors même qu'ils ne rencontreraient aucune résistance de la part des riverains. Dans un cas comme dans l'autre, nous trouvons l'idée de *concession obligatoire*.

La conséquence de l'octroi de la concession perpétuelle ou temporaire, c'est toujours de donner à l'industriel *pour la satisfaction de ses intérêts privés*, en grande partie, des pouvoirs de coercition qui ne sont mis en œuvre aujourd'hui que dans un *but d'utilité publique*.

Nous avons vu comment MM. Baudin et Millerand répondait à l'objection qu'on ne manquait pas de leur faire à ce sujet. M. Guillaïn, en fait justice en ces termes : pour lui, l'Etat a le droit et le devoir de concéder la chute, lorsqu'il le juge *utile aux intérêts généraux*. « Ce terme comporte une définition beaucoup plus étendue que celle de l'utilité publique d'une entreprise de travaux publics. Il est conforme aux intérêts généraux du pays de donner à l'indus-

trie privée le moyen de faire produire aux forces naturelles leur maximum de rendement, avec le moindre effort, avec la moindre dépense. L'utilisation de la chute d'un cours d'eau ou de la houille d'une mine dans un établissement industriel peut être moins intéressante pour l'accroissement de la richesse d'un pays que l'emploi de cette chute ou de cette houille dans la traction d'un chemin de fer et d'un tramway » (1).

Mais en retour, « l'acte de concession doit assurer à la communauté des citoyens le bénéfice que peut retirer le concessionnaire des pouvoirs coercitifs que sa concession lui donne sur les tiers propriétaires récalcitrants ».

Pour prix de son intervention — *obligatoire*, ne l'oublions pas — l'Etat imposera des réserves d'énergie en faveur des services publics. Pas de redevance fiscale comme pour les mines, car l'Etat n'a pas le droit d'attribuer « au bénéfice de son budget général, une part plus ou moins importante des richesses naturelles des régions montagneuses ».

Cette réserve faite, l'industriel doit avoir, au regard du concédant, une grande sécurité et une très large liberté de gestion. Pas de contrôle abusif de l'Administration, qui n'est et ne doit être qu'un simple client de l'usine. Les ouvrages doivent rester en dehors du domaine public ; l'industriel doit pouvoir disposer de sa concession sans autorisation préalable, la vendre ou l'hypothéquer si cela lui convient. Plus de cahier des charges, que l'industriel n'est pas de force à discuter et qu'il ne peut qu'approuver, mais un simple « acte de concession ne mentionnant que la consistance de la concession elle-même et les réserves faites en faveur des services publics ». (2)

Sans doute, l'industriel n'aura pas la propriété pleine et sans réserve de la chute et de l'usine. « La propriété ordinaire, c'est le *jus utendi et abutendi*. Ici, la propriété est conférée par l'Etat ; il peut et doit réserver le *jus abutendi* en prenant les précautions nécessaires pour que le *jus utendi* soit, autant que possible, exercé toujours dans un sens favorable aux intérêts publics. » (1) De plus, « l'Etat ne peut pas se retirer à tout jamais le droit de revenir sur sa décision. Il ignore ce que réserve l'avenir » (2). La houille blanche peut acquérir une valeur énorme. Les besoins publics peuvent croître au delà de toutes les prévisions actuelles.

Donc, à la différence de MM. Michoud, Hauriou et Ader, M. Guillaïn estime que l'Etat, à l'exclusion des riverains, même d'accord, a le droit de disposer des chutes d'eau, au mieux de l'intérêt général. Mais, par contre, M. Guillaïn repousse nettement le système

(1) Compte rendu du Congrès de la Houille blanche. Loc. cit., p. 426.

(2) Id. p. 430

de la concession temporaire, proposé par MM. Baudin et Millerand. Il lui préfère un régime analogue à la concession de mine, parce qu'il le juge susceptible de donner plus de liberté d'action à l'industriel, sans toutefois le rendre propriétaire absolu d'une fraction de la richesse nationale.

Analyse du projet

Après cet exposé général des idées dont s'est inspiré M. Guillaïn, voyons comment fonctionne le système qu'il nous propose.

Le projet prévoit trois sortes d'usines : les usines d'utilité publique, les usines autorisées, les usines concédées.

1. Usines d'utilité publique

« Sont usines d'utilité publique, dit l'article 2, les usines établies en vertu d'une déclaration d'utilité publique, soit sur les cours d'eau navigables et flottables, soit sur les autres cours d'eau. »

Examinons rapidement quel est le fonctionnement et le but de cette catégorie d'usines.

Elles seront établies en vertu d'une déclaration d'utilité publique et auront pour fonction *essentielle* de pourvoir aux besoins d'eau et d'énergie des services publics. « L'eau dérivée et l'énergie produite au moyen des ouvrages ainsi déclarés d'utilité publique ne peuvent être affectées à un établissement privé qu'à titre provisoire et sous réserve qu'il sera pourvu par préférence aux besoins des services publics administrés ou concédés par l'Etat, les départements ou les communes, ou des associations syndicales autorisées dont les ouvrages ont été déclarés d'utilité publique. » C'est donc, pour les usines publiques, la faculté de disposer de leurs excédents d'énergie ou de leurs résidus d'exploitation.

L'usine publique sera créée par un décret du Président de la République, après avis du Conseil d'Etat, qui donnera le droit à l'industriel de recourir à l'expropriation si cela est nécessaire, pour l'acquisition des terrains indispensables ; s'il ne s'agit que de droits de passage à travers des fonds intermédiaires, les tribunaux civils régleront les indemnités. La concession ne peut être que temporaire, avec cahier des charges fixant le tarif des redevances et taxes à percevoir sur les différentes catégories d'usagers. Le concessionnaire devra, en outre, acquitter une redevance entre les mains de l'Etat.

A l'expiration de la concession, l'usine et ses dépendances immobilières font retour gratuitement à l'Etat.

Nous n'insisterons pas davantage sur les usines d'utilité publique au sujet desquelles le projet Guillaïn n'institue rien de vraiment original.

Examinons, maintenant, le cas d'un industriel voulant installer une usine destinée à n'alimenter que des établissements privés.

2) Usines autorisées

Comme MM. Baudin et Millerand, M. Guillaïn distingue d'abord entre les usines existant antérieurement à la loi et les usines créées depuis, les seules soumises au régime nouveau ; et, parmi ces dernières, restent en dehors de la loi celles qui ne produiront pas une puissance supérieure à 200 chevaux. Toutefois, si l'industriel, même possesseur d'une pareille usine, désire bénéficier des dispositions de la loi nouvelle, l'Administration l'y autorisera et l'usine sera concédée.

3) Usines concédées

Mais l'industriel qui a l'intention d'installer une usine d'une puissance supérieure à 200 chevaux, *devra*, dans tous les cas, s'adresser à l'Administration pour obtenir d'elle un décret de concession, et cela, même si cet industriel dispose de tous les droits de riveraineté nécessaires.

Voyons d'abord comment sont réglés les rapports de l'industriel et de l'Administration ; nous étudierons ensuite les rapports de l'industriel et des tiers riverains.

RAPPORTS ENTRE L'USINIER ET L'ADMINISTRATION

L'industriel qui veut installer une usine d'une puissance supérieure à 200 chevaux, ou augmenter au-dessus de ce chiffre la force actuelle de son installation, s'adressera, avons-nous dit, à l'Administration pour lui demander la concession de la chute.

Demandes concurrentes. — On se souvient que MM. Baudin et Millerand ne fixaient aucune règle en cas de demandes en concession concurrentes. Dans leur système, l'Administration choisissait librement le concessionnaire.

M. Guillaïn, au contraire, veut qu'en présence de demandes concurrentes, il soit procédé à une sorte de concours dont le bénéficiaire sera, parmi les divers concurrents, celui qui aura été reconnu offrir les conditions d'ensemble les plus avantageuses, celui qui proposera de fournir l'énergie aux services publics aux tarifs les plus bas, par exemple, ou encore celui qui justifiera de la possession de la plus grande quantité de droits de riveraineté, ce qui réduira d'autant le « périmètre de la concession » et, par suite, atténuera le trouble apporté à la jouissance de la propriété par l'exercice des droits coercitifs attribués au concessionnaire.

Ce concours sera jugé en définitive, par l'assemblée générale du Conseil d'Etat. Aussi, pour donner à ce juge du concours tous les éléments d'appréciation dont il a besoin pour déterminer son

choix, M. Guillaïn multiplie les enquêtes et les formalités de toutes sortes auxquelles devra se soumettre le demandeur en concession.

Cette procédure minutieuse s'ouvre par une demande dans laquelle l'industriel indiquera l'objet de l'entreprise, le nombre de riverains qu'il aura besoin d'exproprier, les conditions qu'il compte faire aux services publics, enfin, ses facultés en général (art.6). Une première a lieu, menée par le service technique local. Les résultats en sont transmis au ministre de l'Agriculture, qui pourra écarter, *a priori*, la demande pour des raisons dont il est seul juge et refuser de la mettre à l'enquête. Sa décision sera susceptible de recours pour excès de pouvoir.

Si le ministre de l'Agriculture retient la demande, il sera procédé à deux enquêtes successives : enquête technique, pour fixer le minimum des avantages à réserver aux intérêts publics ; dans le cas où l'industriel aurait accepté les conditions techniques à lui imposées, on procédera à une seconde enquête pour permettre à tous les riverains, dûment avisés, ou aux concurrents possibles, de faire leurs observations (art. 7).

Il est statué sur chacune des demandes soumises à l'enquête par un décret rendu sur avis conforme du Conseil d'Etat. Les demandeurs et opposants ont le droit de présenter des observations écrites, tant au ministre qu'au Conseil d'Etat (art. 8).

M. Guillaïn estime qu'une pareille procédure est de nature à donner « la meilleure garantie possible aux droits individuels comme aux intérêts publics ».

Le décret d'institution d'une concession n'est susceptible de recours que pour excès de pouvoir, à fin d'annulation, s'il y a eu violation des formes. Pas de recours contentieux. « On ne saurait, en effet, laisser mettre en discussion les motifs d'équité et d'intérêt public qui auront déterminé la décision du Conseil d'Etat. »

Le décret de concession. — L'industriel et l'Administration étant d'accord sur tous les points, alors interviendra le décret de concession dont M. Guillaïn détermine, en ces termes, la portée : « Le décret de concession d'une usine hydraulique a pour caractère essentiel d'attribuer une propriété soumise à des conditions déterminées par la loi. Il ne peut pas changer les conditions légales de cette propriété en consacrant un contrat dérogatoire qui serait intervenu entre le ministre et le concessionnaire, car ces conditions légales sont d'ordre public. Le décret ne doit donc pas être accompagné par un cahier des charges ayant un caractère

contractuel. Il doit se borner exclusivement à définir les conditions déterminantes de la propriété qu'il concède » (1).

Ces conditions se réfèrent au volume d'eau concédé (art. 10 § 1), aux conditions générales des ouvrages, si l'eau n'est pas détournée de son cours sur une distance de plus de vingt kilomètres (art. 10, 2°), auquel cas une loi serait nécessaire ; le décret détermine le périmètre de la concession, à l'intérieur duquel pourront s'exercer les droits attribués au concessionnaire par la présente loi à l'égard des tiers (art. 10, 3°) ; les principaux ouvrages que l'industriel sera tenu d'établir, si l'Administration le juge à propos, pour restituer l'eau en nature, aux co-riverains qui en faisaient usage (art. 10, 4°) ; la quantité maxima d'énergie et la quantité maxima d'eau à chacun des principaux états du cours d'eau, que le concessionnaire est tenu de mettre à la disposition de l'Etat, des départements, des communes et des associations syndicales autorisées, ainsi que le tarif maximum et les conditions générales de ces fournitures (art. 10, 5°) ; enfin les délais impartis au concessionnaire pour la mise en exploitation de la concession, soit totale, soit partielle par parties déterminées. (art. 10, 6°).

L'article 11 prescrit qu'il sera procédé, à la demande du concessionnaire et à la diligence du préfet, au bornage du périmètre de la concession, pour bien déterminer, c'est le souci constant de M. Guillaïn, quels sont les propriétaires au regard desquels le concessionnaire pourra user de pouvoirs coercitifs que la loi met à sa disposition.

Droits de l'industriel sur l'usine

Voici l'industriel nanti de la chute. « La concession d'une usine hydraulique constitue une propriété immobilière » dit l'art. 12. Le moment est venu de préciser quels seront les droits du concessionnaire sur les immeubles concédés. Car, si M. Guillaïn repousse le système de la concession temporaire, il n'a pas entendu pour cela attribuer à l'industriel un droit absolu de propriété sur l'usine.

Voyons les restrictions apportées à ce droit absolu. Elles sont au nombre de cinq principales :

- 1) Indivisibilité absolue des dépendances immobilières de la concession ;
- 2) Interdiction de remettre dans les mêmes mains de trop nombreuses concessions d'usines, sauf autorisation du Gouvernement.
- 3) Servitude d'usufruit partiel au profit des intérêts publics ;
- 4) Déchéance ou vente forcée par voie administrative, lorsque

(1) Compte rendu du Congrès de la Houille Blanche. Loc. cit.

le concessionnaire enfreint certaines dispositions essentielles de la loi ou de l'acte de concession, strictement déterminées ;

4) Droit de rachat par l'Etat, exercé dans des conditions telles que l'Etat n'ait pas à payer au propriétaire de l'usine rachetée, la valeur de l'énergie hydraulique qu'il lui aura donnée gratuitement.

Nous allons reprendre successivement chacun de ces points.

1) *Indivisibilité absolue des dépendances immobilières de la concession.* — L'article 14 s'exprime ainsi : « La concession forme un tout indivisible dont aucune des dépendances immobilières ne peut être engagée ou saisie indépendamment de l'ensemble. Aucune vente par lots, aucun partage ne peuvent, à peine de nullité des actes de vente et à peine de la déchéance de la concession, être faits sans l'autorisation préalable du Gouvernement, donné par un décret rendu en Conseil d'Etat après enquête, ni sans le consentement des créanciers hypothécaires. »

Cette restriction, dit M. Guillaïn, « est indispensable pour assurer l'observation des obligations imposées au concessionnaire envers les services publics. »

Mais quelles seront ces dépendances immobilières dont parle l'article 14 ? Ce sont les ouvrages établis par le concessionnaire pour rendre industriellement utilisable l'énergie de l'eau, ou pour fournir l'eau à utiliser en nature ; les réservoirs et autres ouvrages établis par le concessionnaire pour améliorer le régime du cours d'eau ; les terrains dont le concessionnaire est tenu de conserver ou d'acquérir la propriété (art. 13).

Donc, de tous les immeubles énumérés ci-dessus, le concessionnaire ne peut disposer à son gré ; par contre, il peut en user librement (art. 17, pour toutes les fabrications qu'il a entreprises, en tant qu'industriel. Et toutes les installations, que l'industriel édifie en vue d'un objet autre que celui de la concession lui sont acquises en pleine propriété.

« En cas de changement de titulaire, notamment par déchéance, rachat ou expropriation, la suppression de ces installations et de l'usage qui en était fait ne donnerait droit à aucune indemnité. » (art. 17, § 2).

2) *Interdiction de réunir dans les mêmes mains de trop nombreuses concessions d'usines, sauf autorisation du Gouvernement.* — Si l'industriel n'a pas la faculté de morceler la concession par des ventes successives, il ne peut pas non plus réunir entre ses mains plusieurs concessions d'usines hydrauliques dont peut dépendre la vie industrielle de toute une région. Pareille restriction se rencontre dans la législation des mines.

« Des concessions sur plus de trois cours d'eau d'un même département ne peuvent être réunies par association, par acquisition ou de toute autre manière qu'en vertu d'un décret rendu en Conseil d'Etat, le tout à peine de nullité de tous actes de réunion et de la déchéance des concessions réunies, si la demande en réunion n'a pas été introduite dans les deux mois de la mise en demeure, ou si la réunion est maintenue après l'expiration du délai d'au moins deux mois assigné par l'Administration pour la faire cesser. »

3) *Servitude d'usufruit partiel au profit des intérêts publics.*
— Le régime de la concession, dans le système de M. Guillaïn, comme dans ceux de M. Jouart et de MM. Baudin et Millerand, s'applique obligatoirement à toutes les usines de plus de 200 chevaux, même lorsque ces usines ne fournissent l'énergie qu'à des établissements privés.

L'Etat accorde à l'industriel une faveur que ce dernier ne lui a pas demandée. Sans doute, M. Guillaïn s'efforce de rendre cette faveur aussi séduisante que possible en fortifiant la situation du concessionnaire. Il accorde à ce dernier un droit de quasi-propriété, tout en réservant à l'Administration des droits de police. Il prescrit qu'aucune modification des ouvrages ou du régime hydraulique ne pourra être imposée au concessionnaire, qu'en vertu d'une déclaration d'utilité publique ou par un décret en Conseil d'Etat, après enquête et toujours avec indemnité, sauf le cas où les modifications seront prescrites, soit dans l'intérêt de la salubrité publique, soit pour prévoir ou faire cesser l'inondation. Et même, dans ce cas, si les modifications permanentes apportées aux ouvrages ou au régime hydraulique de la concession ont pour effet de réduire la quantité d'eau ou d'énergie qui n'a pas été réservée aux services publics, le concessionnaire pourra exiger le rachat ou l'expropriation de toute sa concession.

Mais toutes ces faveurs se payent : « A toute époque, s'il en est requis, le concessionnaire est tenu de mettre à la disposition des services publics, administrés ou concédés par l'Etat, les départements ou les communes, ou à la disposition des associations syndicales autorisées, une partie de l'énergie électrique, et une partie de l'eau dérivée, jusqu'à concurrence des quantités maxima totales d'énergie ou d'eau fixées à cet effet par le décret de concession ou les décrets modificatifs » (art. 27).

Ainsi, le décret de concession a fixé la quantité d'énergie ou d'eau réservée aux services publics. Les bénéficiaires peuvent n'en pas avoir besoin immédiatement. Alors l'industriel pourra disposer librement de toute la force produite, mais à la condition de livrer à l'Administration, une année après qu'il en aura été requis, l'éner-

gie qu'elle s'est réservée, ou une partie de cette énergie, dans les conditions de durée fixées par le décret de réquisition.

Le concessionnaire construira, à ses frais, les ouvrages nécessaires dans l'intérieur du périmètre de la concession, ouvrages qui devront être approuvés par les ingénieurs du contrôle. Pour dédommager l'industriel, l'énergie par lui fournie lui sera payée, pendant les quinze premières années de la concession d'après les tarifs fixés par le décret de concession; passé ce laps de temps, si les parties le jugent à propos, d'après les tarifs fixés par une commission arbitrale.

« Les tarifs revisés sont établis de manière à allouer au concessionnaire le prix moyen de revient des cinq années précédant chaque revision, augmenté, pour rémunération de ses peines et soins, d'une fraction égale au double de l'intérêt légal en matière de commerce, sans qu'en aucun cas les prix des tarifs revisés puissent, pour des fournitures à faire dans des conditions équivalentes, être supérieurs aux prix analogues du tarif maximum fixé par le décret de concession, ni aux prix consentis par le concessionnaire à des établissements privés. » (art. 28). Les bases de la tarification sont établies « de manière à assurer au concessionnaire un profit suffisant pour qu'il ne se désintéresse pas de cette partie de ses opérations ».

Qu'arrivera-t-il au cas où le concessionnaire n'obéit pas à la réquisition dans les délais imposés ? On ne peut tolérer aucune interruption de fonctionnement des services publics. L'Administration peut sommer le concessionnaire de s'exécuter. S'il ne le fait pas, elle prononcera la mise en régie temporaire de la concession, et procédera d'office à l'édification des travaux nécessaires, aux frais du concessionnaire lui-même. Si ce dernier refuse d'acquitter ¹ le mémoire, il sera passible de la déchéance de la concession (art. 29).

4° La déchéance, ou vente forcée de l'usine par voie administrative, lorsque le concessionnaire enfreint certaines dispositions essentielles de la loi ou de l'acte de concession, strictement déterminées. — Dans le système de MM. Baudin et Millerand, les cas de déchéance étaient prévus par le cahier des charges. Ces cas pouvaient donc varier, au gré des parties.

M. Guillaïn prévoit, au contraire, *dans la loi elle-même*, les circonstances qui pourront entraîner la déchéance de la concession.

Nous avons déjà vu deux d'entre elles : réunion illicite de concessions ; (art. 15), refus de paiement des frais exposés par l'Etat pour l'exécution d'office des travaux nécessaires à la continuité des fournitures d'eau ou d'énergie dues aux services publics (art. 20).

L'article 32 ajoute les cas suivants : lorsque l'usine n'aurait pas été mise en exploitation partielle ou totale dans les délais res-

pectivement impartis par le décret de concession ; lorsque l'industriel n'a pas implanté ou organisé ses ouvrages conformément aux prescriptions du décret de concession ou n'a pas acquis les terrains qu'il est tenu d'acquérir ; enfin lorsque l'usiner a suspendu l'exploitation de la concession pendant plus de cinq ans.

Ces trois derniers cas sont relatifs à l'établissement des ouvrages et le troisième à l'exploitation de la concession. M. Guillaïn a voulu prévoir le cas où, sans motif légitime, l'industriel n'exploiterait pas la richesse naturelle qu'on lui a confiée ; il ne remplit pas, alors le but essentiel de la concession, et doit faire place à un autre mieux, disposé que lui ou pourvu de meilleurs moyens d'action.

La déchéance sera prononcée par le ministre de l'Agriculture, sauf recours au Conseil d'Etat par la voie contentieuse. Une fois la décision définitive, le ministre pourra, s'il le juge convenable, ou devra, à la requête du concessionnaire déchu ou d'un de ses créanciers hypothécaires ou privilégiés ou de l'un des propriétaires d'établissements agricoles envers lesquels le concessionnaire avait valablement contracté des engagements de fournitures d'énergie ou d'eau, faire procéder par voie administrative à l'adjudication de la concession. Le concessionnaire déchu ne peut se porter acquéreur.

Les articles 34 et 35 règlent l'emploi du prix de l'adjudication.

Où la déchéance est prononcée avant l'expiration de la quinzième année et le concessionnaire ne touchera qu'une somme correspondant aux dépenses utiles faites pour acquisitions de terrains ou exécution de travaux. Avant lui, l'Etat, les départements et les communes préleveront les sommes qui leur sont dues et l'Etat, en outre, s'attribuera ce qui reste du prix, une fois le concessionnaire payé de ses impenses.

Deuxième hypothèse : la déchéance est prononcée après la quinzième année de la concession. Dans ce cas, l'adjudication est une vente forcée au bénéfice du concessionnaire déchu et de ses ayants-droit, sauf privilège pour les sommes dues à l'Etat et aux services publics.

L'adjudicataire est substitué au concessionnaire déchu dans tous les droits et obligations que celui-ci tient du décret de concession. Il a le droit de requérir du concessionnaire déchu l'acquisition de tous les objets mobiliers et approvisionnements existants qui seraient utiles à l'exploitation.

Une question très importante se pose dans les systèmes organisant la concession, à l'occasion de la déchéance ou du rachat : quelles sont, au regard des clients du concessionnaire déchu, les obligations de l'adjudicataire de l'Etat ou du nouveau concessionnaire en cas de rachat ?

MM. Baudin et Millerand prescrivaient que les contrats régu-

lièrement passés devraient être exécutés pendant cinq ans par le nouveau preneur.

M. Guillaïn déclare : « Il (l'adjudicataire) prend possession de la concession et de ses dépendances immobilières, franchises et libres de toutes charges, du fait du concessionnaire déchu ou de ses ayants-droits » (art. 16, al. 3).

Toutefois, l'adjudicataire devra continuer à fournir, dans la limite des quantités totales qui étaient disponibles au moment de la déchéance — ou du rachat — car les dispositions de l'article 36 s'appliquent aux deux hypothèses — l'eau et l'énergie nécessaires aux emplois ci-après et classés par ordre de préférence :

1) Restitution en nature de l'eau aux riverains qui en bénéficiaient et fourniture d'énergie aux services publics ;

2) Fourniture d'énergie aux établissements industriels et agricoles, autres que ceux appartenant au concessionnaire déchu et avec lesquels ce dernier aurait régulièrement traité ;

3) Fourniture d'énergie aux établissements industriels appartenant au concessionnaire ou exploités par lui.

Aux établissements de cette dernière catégorie, l'énergie sera fournie par l'adjudicataire, d'après le tarif qui était en vigueur à l'époque du rachat, et aux autres établissements, d'après les termes des engagements valablement constatés, sans que, toutefois, pour ces établissements comme pour ceux du concessionnaire, le prix puisse être inférieur au prix de revient fixé par les arbitres, lors de la dernière révision décennale, augmenté du double de l'intérêt légal en matière de commerce. Les obligations s'éteignent pour chaque établissement, par la cessation de son exploitation pendant deux années.

Il fallait prévoir le cas où ni le ministre de l'Agriculture, ni le concessionnaire ou ses ayants droit n'ont jugé à propos de faire procéder, par voie administrative, à l'adjudication de la concession.

Dans ce cas, l'annulation de la concession sera prononcée par un décret rendu en Conseil d'Etat. Le ministre pourra, alors, prendre à son choix trois décisions :

1) Procéder à l'institution d'une nouvelle concession aux conditions qu'il lui plaira ;

2) Fusionner la concession avec une autre concession ou une usine d'utilité publique ;

3) Vendre par lots les dépendances de la concession au profit de l'Etat.

La nouvelle concession ou les immeubles et objets vendus seront libres de toutes charges du fait du concessionnaire déchu ou de ses

ayants droit. Il est, en effet, à présumer que, dans ce cas, l'usine n'a réellement plus de valeur industrielle.

Pour les infractions autres que celles pour lesquelles la loi a prévu la déchéance, le concessionnaire encourra une amende de 16 à 300 francs.

Nous arrivons ainsi à la cinquième restriction apportée par M. Guillaïn au droit de propriété que le concessionnaire a sur l'usine hydraulique. C'est :

5° *Le droit de rachat par l'Etat exercé dans des conditions telles que l'Etat n'ait pas à payer au propriétaire de l'usine rachetée la valeur de l'énergie électrique qu'il lui aura donnée gratuitement.* L'Etat peut vouloir organiser, dans des conditions plus profitables à l'intérêt public, le régime hydraulique du cours d'eau, en fusionnant deux ou plusieurs usines en une seule ayant un meilleur rendement. Ou bien encore, l'Etat peut vouloir modifier, malgré la résistance du concessionnaire, les conditions stipulées par le décret de concession en ce qui concerne les conditions des fournitures à faire aux services publics. Il n'y a pas là motifs à expropriation pour cause d'*utilité publique*.

Alors l'Etat rachètera la concession. Il pourra le faire *à toute époque*, à partir de l'expiration d'un délai de 15 années, compté de la date du décret de concession et moyennant le paiement d'une somme fixée d'après « la valeur actuelle des dépendances immobilières de la concession ».

Par ces derniers mots, M. Guillaïn entend la différence entre : 1° la somme qu'il faudrait dépenser à l'époque du rachat pour acheter les terrains et construire les ouvrages, machines et bâtiments dépendants de la concession ; 2° la somme qu'il faudrait dépenser pour remettre ces ouvrages, machines et bâtiments, dans un état équivalent à l'état neuf, au point de vue des charges d'entretien et de l'efficacité du fonctionnement. L'Etat reprendra, sans bourse délier, la force hydraulique qu'il a concédée gratuitement. Il est substitué au concessionnaire dans tous les droits et obligations que celui-ci tient de la concession. Il prend possession de la concession et de ses dépendances immobilières, franchises et libres de toute charge, du fait du concessionnaire ou de ses ayants-droit. Toutefois, au regard des riverains ayant droit à la restitution de l'eau ou de l'énergie en nature, au regard des services publics desservis et des établissements industriels appartenant au concessionnaire, l'Etat est soumis aux fournitures que nous avons énumérées, en parlant de l'adjudicataire en cas de déchéance, et dans les mêmes conditions.

Les alinéas 7 et 8 de l'article 30, que nous étudions, organisent

le contentieux du rachat, comme en matière de dommages causés par les travaux publics. Le Conseil de Préfecture statuera, sauf recours au Conseil d'Etat. C'est le droit commun, puisqu'il s'agit de solutionner un litige né entre l'Etat et son concessionnaire. Les hypothèques et toutes les créances sur la concession sont reportées, suivant leur ordre de privilège, sur le prix du rachat, lequel est, en conséquence, réparti judiciairement, s'il y a lieu.

Si l'Etat a racheté, ce n'est pas pour exploiter lui-même. De même que, dans le cas où, après déchéance du concessionnaire, l'adjudication n'a pas eu lieu ou n'a donné aucun résultat, l'Etat peut ou attribuer la concession par adjudication à un autre concessionnaire, ou la fusionner avec une autre concession ou avec une usine d'utilité publique ; ou enfin la vendre par lots. Dans ce dernier cas, et ceci est spécial au rachat, l'Etat devra se mettre en mesure de satisfaire, par d'autres moyens, aux obligations par lui contractées envers les clients de l'ancien concessionnaire, ou payer les indemnités dues en raison de l'inexécution totale ou partielle de ces obligations.

Nous avons vu que dans le cas où, par suite de travaux exécutés par l'Administration, la quantité d'eau dont le concessionnaire peut disposer est réduite au delà d'un certain minimum, le concessionnaire peut requérir le rachat dans les conditions ci-dessus, ou si le rachat est refusé, l'expropriation de toute sa concession. Alors, dit l'article 31, « l'indemnité d'expropriation est réglée conformément aux paragraphes 2 et suivants, de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. » Le petit jury a été jugé compétent pour examiner ce cas.

Dans toutes les autres circonstances où elle sera prononcée, l'expropriation sera poursuivie et l'indemnité réglée suivant les formes résultant du caractère public qui motive l'expropriation, c'est-à-dire conformément à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836, quand il s'agira de travaux vicinaux ou de travaux des associations syndicales agricoles et conformément à la loi du 3 mai 1841, pour tous les autres travaux.

Quand nous aurons dit que l'article 38 oblige le concessionnaire à recevoir et à fournir tous renseignements utiles aux ingénieurs du contrôle, nous aurons terminé l'étude des rapports de l'industriel et de l'Administration dans le projet Guillaïn.

LE CONCESSIONNAIRE ET LES RIVERAINS

Il reste à voir maintenant quels sont les droits et obligations du concessionnaire vis-à-vis des tiers (art. 20 à 26).

Ces droits et obligations se rapportent, dit M. Guillaïn :

« 1° Au passage sur les terrains privés pour études et travaux » ; en ce cas, les propriétaires troublés dans leur jouissance, auront droit à une réparation fixée par le tribunal civil ;

2° A l'usage de l'eau. Cet usage peut être agricole ou industriel, d'après l'article 644. Il faut distinguer, en outre, suivant que le propriétaire a fait ou non usage de ses droits de riveraineté, antérieurement au décret de concession. (Art. 20).

a) *Droits à l'irrigation ou droits à l'usage industriel exercés.*
D'un commun accord, les parties peuvent convenir que leurs droits seront transformés en une indemnité qui sera fixée par le petit jury de la loi de 1836. Si l'une des parties, agriculteur, industriel ou concessionnaire, antérieurement établi, exige ou demande la restitution de l'eau ou de l'énergie en nature, l'autre partie est contrainte d'accepter ce mode de libération. Ajoutons que, dans le décret de concession, l'Administration peut obliger le concessionnaire à faire les travaux nécessaires pour restituer l'eau ou l'énergie en nature, à des usagers préexistants, si elle estime que cette restitution est justifiée par l'importance des irrigations ou des usines de la région (art. 21).

b) *Droits à l'irrigation ou à l'usage de l'eau non exercés.* — L'Administration, en cas de modification du régime d'un cours d'eau, n'accorde aucune indemnité pour la privation des droits qu'on n'aurait pas encore exercés. M. Guillaïn, dans l'article 22, déroge à cette jurisprudence en faveur des agriculteurs qui recevront, du fait de la privation des droits à l'irrigation non exercés, une redevance annuelle fixée par le petit jury de la loi de 1836. Toutefois, le concessionnaire peut se libérer en offrant de restituer l'eau en nature, dans les conditions et prix de revient que le propriétaire aurait pu lui-même antérieurement réaliser par des ouvrages établis sur son fonds en vertu de ses droits, lesquels conditions et prix de revient seront fixés par une commission arbitrale.

Mais n'oublions pas que la commission parlementaire, en chargeant M. Guillaïn de la rédaction du projet que nous analysons, avait posé des principes dont le rapporteur ne devait pas s'écarter. Elle avait dit, notamment, qu'il ne convenait pas d'étendre les droits des propriétaires riverains déterminés par l'article 644 du Code civil. C'est pourquoi le projet n'accorde la servitude d'aqueduc qu'au concessionnaire et non à l'industriel propriétaire d'une usine de moins de deux cents chevaux, ni au riverain pour tout usage industriel. C'est pourquoi, également, l'article 644, ne parlant expressément que des droits à l'irrigation, le projet que nous

études refuse toute indemnité aux propriétaires riverains, pour les droits à l'usage industriel de l'eau, non encore exercés ;

c) *Droits et obligations du concessionnaire, relatifs à l'occupation ou à l'acquisition des terrains privés.* — La loi de 1898 a attribué aux riverains le lit des cours d'eau non navigables ni flottables. Mais, dit M. Guillaum, cette propriété n'est pour eux la source d'aucun revenu. Il y a lieu, par conséquent, d'assimiler le lit aux berges non susceptibles de culture et de décider qu'en cas d'occupation ou de submersion de ces terrains stériles, le concessionnaire ne sera pas tenu de les acquérir, mais s'acquittera en payant une indemnité de servitude réglée par le tribunal civil. (Art. 24). C'est la servitude d'appui de la loi de 1847.

Par contre, le concessionnaire sera tenu d'acquérir les autres terrains submergés ou occupés, autrement que par les servitudes de 1845 et 1847. Mais on peut supposer que les propriétaires eux-mêmes refusent de s'entendre à l'amiable pour céder les emplacements nécessaires à l'édification des dépendances immobilières de la concession. Dans ce cas, le concessionnaire pourra briser la résistance de ces barreaux de chute en requérant, du tribunal civil, l'acquisition de tout ou partie des terrains, moyennant des indemnités préalables qui seront fixées par le petit jury de la loi de 1836.

L'expropriation ainsi décidée ne s'étendra pas aux parcs, enclos, cours et jardins attenants aux habitations.

d) *Droits et obligations du concessionnaire se rapportant à l'usage commun des ouvrages de l'usine par d'autres usiniers.* — L'article 26 envisage le cas où le décret de concession n'aurait pas attribué la totalité du débit du cours d'eau au concessionnaire et où l'Etat attribuerait à d'autres concessionnaires ou permissionnaires tout ou partie du débit restant. Dans ce cas, les ouvrages établis par le concessionnaire ainsi utilisés au bénéfice de nouveaux usagers, devront, sur réquisition du Préfet, être au besoin modifiés ou complétés par le concessionnaire, suivant les prescriptions de l'Administration, pour se prêter à l'usage commun.

Ces modifications ou compléments sont à la charge des nouveaux usagers, ainsi qu'une partie des frais de premier établissement et d'entretien de la portion non modifiée des ouvrages communs.

§ III. — Les deux thèses en présence

Nous avons ainsi terminé l'exposé des solutions extrêmes proposées par MM. Michoud, Hauriou et Ader, d'une part ; MM. Jouart, Baudin, Millerand et Guillaum, d'autre part.

Les premiers résolvent les difficultés naissant à l'occasion de l'utilisation de la houille blanche, en écartant résolument toute

intervention de l'Etat. Ils reconnaissent aux riverains, expressément comme Michoud, tacitement comme MM. Hauriou et Ader, le droit à l'usage agricole et industriel de l'eau et, par cela même, dénie tous droits à la puissance publique sur les cours d'eau non navigables ni flottables, hors le cas d'utilité publique. Le propriétaire riverain qui désire établir une usine est muni, par la loi, de pouvoirs judiciaires suffisants pour contraindre ses voisins à lui céder leurs droits de riveraineté. Mais la chute, une fois aménagée, est la propriété pleine et entière de l'industriel, sauf toutefois la faculté de prélèvement accordée par MM. Hauriou et Ader à l'Etat, au bénéfice des services publics, sur la force aménagée par une association syndicale.

Bref, on peut résumer d'un mot les caractères de ce système. C'est le *fara da se* du riverain qui désire installer une usine.

A l'opposé de ces tendances, nous avons rencontré les projets de M. Jouart, de MM. Baudin et Millerand et de la Commission parlementaire de la Chambre qui, tous, reconnaissent à l'Etat le droit de concéder les chutes d'eau sur les rivières non navigables ni flottables et, corrélativement, refusent aux riverains la faculté d'utiliser eux-mêmes la force motrice de l'eau. à supposer qu'ils soient tous d'accord pour le faire. Les auteurs de cette conception font valoir, en sa faveur, l'intérêt de l'industriel qui est de pouvoir vaincre aisément la résistance des barreaux de chute, l'intérêt des services publics, qui est de s'alimenter au meilleur compte possible, en lumière ou en énergie, enfin l'intérêt plus général de la collectivité des citoyens, qui est de ne pas signer la renonciation de l'Etat au riche domaine de nos forces hydrauliques et de réserver l'avenir en tout état de cause.

Suivant que les auteurs envisagent plus particulièrement l'un ou l'autre de ses intérêts, ils préconisent le système de la concession perpétuelle plus souple, plus favorable à la liberté de l'industrie, ou le système de la concession temporaire de travaux publics, plus soucieux des droits de la collectivité.

Mais, dans l'un et l'autre cas, l'industriel qui veut installer une usine devra s'adresser à l'Etat qui, seul, à l'exclusion des riverains, dispose des forces hydrauliques de tous les cours d'eau de France. Avec des droits plus ou moins étendus sur la chute, l'industriel, une fois établi, est toujours exposé à se voir dépouillé ou exproprié par suite de rachat, de déchéance, ou encore de l'arrivée du terme, si la concession est temporaire.

LE CONGRES DE LA HOUILLE BLANCHE : SEPTEMBRE 1902

Les partisans de ces tendances contraires se mesurèrent en champ clos, à Grenoble, où, en septembre 1902, le syndicat des

propriétaires et industriels, possédant ou exploitant des forces motrices hydrauliques, avait convoqué le monde industriel et scientifique, techniciens et théoriciens, ingénieurs et représentants de l'Ecole. « Il y a intérêt évident, écrivaient les promoteurs du Congrès, à mettre sous les yeux de tous ceux que l'activité nationale préoccupe ce qui a déjà été fait, ce qui peut se faire de suite, ce qui pourrait encore se faire, à provoquer un exposé complet des conditions techniques de captage, de mise en œuvre et d'utilisation de l'énergie hydraulique ; à ouvrir une libre et large discussion sur les systèmes économiques susceptibles de favoriser dans le présent et dans l'avenir la prospérité et le bon emploi des chutes d'eau » (1).

Ses tendances. — La discussion fut, en effet, complète, approfondie. Nous aurons l'occasion de revenir sur les diverses opinions qui se firent jour. Notons seulement, pour l'instant, que l'immense majorité du Congrès se prononça nettement, énergiquement, contre tous les systèmes organisant la concession.

Rappelons les deux vœux voté à ce sujet par la section économique du Congrès : le premier « invite les pouvoirs publics à sauvegarder, en tout état de cause, la liberté individuelle et commerciale, indispensable à l'exploitation complète et féconde de la houille blanche » ; le second demande « que la faculté d'user des cours d'eau, dans les conditions de l'article 644 du Code civil, soit conservée aux propriétaires riverains, quelle que soit l'importance de la chute. »

§ IV SOLUTIONS TRANSACTIONNELLES

C'était la condamnation formelle du projet du Gouvernement, en date du 5 juillet 1900, et de la proposition de la Commission parlementaire rédigée par M. Guillaïn.

a) SECONDE PROPOSITION GUILLAIN

Et cependant, il s'en faut de beaucoup que M. Guillaïn ait soutenu devant le Congrès son système de concession perpétuelle tel que nous venons de l'étudier. Nous sommes en 1902. La Commission parlementaire n'a pas encore statué définitivement sur les termes du rapport de M. Guillaïn. Et, depuis 1898, les idées de ce dernier se sont sensiblement modifiées.

A tel point que nous n'avons pas hésité à classer parmi les systèmes intermédiaires, le second projet Guillaïn, celui-là même, à peu de chose près, qui fut soumis aux délibérations du Congrès

(1) Circulaire du Syndicat des propriétaires et industriels possédant ou exploitant des forces motrices hydrauliques pour la réunion du Congrès de la Houille blanche. Cf. Compte rendu du Congrès ; 1^{er} volume.

de la houille blanche. Mais telle était la terreur qu'inspirait aux industriels assemblés le seul mot de « concession », que la modification très importante introduite dans son projet par M. Guillaïn, n'a pas produit, sur l'auditoire, tout l'effet que l'on pouvait en attendre.

Voici les déclarations intéressantes que fit à ce sujet M. Guillaïn (1). « Je n'hésite pas à dire, aujourd'hui, et c'est le premier article de ma confession, que, dans les cas où les propriétaires riverains s'entendraient à l'amiable pour exercer en commun les droits individuels de riveraineté qu'ils tiennent de l'article 644, sans demander à l'Etat aucun pouvoir de coercition à l'égard des tiers, il convient que l'Etat les laisse libres d'installer leur usine commune, moyennant un simple règlement d'eau, conformément à la loi actuelle, sans les obliger, dans tous les cas, à obtenir une concession soumise à des obligations spéciales.

Je n'en reste pas moins convaincu (comme je le dirai tout à l'heure) de la convenance de légiférer sur les concessions et de la légitimité de leur organisation par une loi nouvelle, étant entendu que le régime de la concession *ne sera pas imposé obligatoirement* dans tous les cas.

Le second article de ma confession est relatif à l'indemnité qui pourra être réclamée en cas de concession, à raison des droits de riveraineté dont il n'aurait pas encore été fait usage. J'estime que, dans le cas tout ou moins des concessions industrielles ayant un caractère privé, il faut tenir compte de ces droits naturels, contrairement au projet du Gouvernement et au projet primitif de la commission parlementaire.

Et, en troisième lieu, j'estime que, si l'Etat institue des concessions avec clause de rachat, il y a lieu de ne pas laisser la menace du rachat constamment suspendue sur la tête du concessionnaire, cette précarité étant de nature à entraver l'essor de l'industrie ; mais qu'il convient de ne laisser à l'Etat la faculté de ne racheter la concession qu'à l'expiration de périodes déterminées par la loi, périodes qui devront être assez longues (30 ans par exemple) pour donner à l'industrie la sécurité qui lui est indispensable. » (1).

Ses deux dernières retouches au projet primitif n'auraient pas suffi pour lui faire changer de caractère.

Que M. Guillaïn juge équitable d'indemniser les droits à l'usage industriel non exercés, qu'il décide de rendre le rachat moins redoutable en ne le rendant possible qu'à des échéances fixes, c'est bien

(1) Loc. cit., p. 420, 1^{er} volume.

(1) Congrès de la Houille blanche, compte rendu, premier volume, p. 420.

toujours le système de la concession *obligatoire* s'appliquant même aux riverains qui sont d'accord pour installer une usine, système qui suppose, nous l'avons dit, un droit de l'Etat sur les cours d'eau non navigables, ni flottables.

Caractère facultatif de l'intervention de la puissance publique.

— Au contraire le fait de laisser aux propriétaires riverains la liberté de continuer, comme sous le régime actuel, à exercer les droits que leur confère l'article 644 du Code Civil, quelle que soit l'importance de la chute équivaut à ne considérer la concession que comme un moyen de venir à bout des résistances des barreaux. On reconnaît ainsi aux riverains, sur les cours d'eau non navigables, un droit à la force motrice supérieur à celui de l'Etat qui, désormais, n'interviendra que lorsque l'industriel rencontrera sur sa route des obstacles infranchissables.

Ce caractère facultatif de l'intervention de la puissance publique au profit de l'industrie privée, nous le retrouverons dans le projet déposé au nom du gouvernement par M. Mougeot, ministre de l'Agriculture, le 15 janvier 1904. Il n'y a divergence que sur le mode d'intervention de la puissance publique, divergence importante, certes, mais qui n'empêche pas que M. Guillaumin, comme le Gouvernement, reconnaît, d'abord et avant tout, le droit du riverain d'utiliser librement la force motrice des cours d'eau non navigables, droit dont il ne peut être dépouillé que pour une cause d'utilité publique.

Bien plus M. Guillaumin ne tenait pas outre mesure à prévoir, dans son système, l'éventualité du rachat à des époques déterminées. Dans une conférence faite peu de temps après le Congrès de Grenoble, le 7 novembre 1902, à la Société des Ingénieurs civils (1).

M. Guillaumin présentait son projet, comme un pis aller. « Lorsqu'on fera valoir au Parlement, disait-il, que, dans un avenir plus ou moins éloigné, l'Etat pourra regretter d'avoir donné la concession, soit qu'il se soit trompé sur l'importance du cours d'eau, soit que, par épuisement ou grande cherté de la houille, la force hydraulique prenne une valeur inappréciable, l'Etat hésitera à constituer une propriété incommutable. »

Aussi M. Guillaumin croit que l'on ne parviendra jamais à faire adopter par le Parlement l'idée de propriété perpétuelle (projet Michoud) et que, pour éviter la concession à terme (projet Baudin-Millerand), il vaut mieux une autre solution, la concession perpétuelle.

Il n'est donc pas étonnant, après cela, que M. Guillaumin se soit

(1) Mémoires des Travaux des ingénieurs civils, 1902, 2, p. 629.

rallié, sans réserve, au projet qu'en 1904 M. Mougeot déposait au nom du Gouvernement, projet que nous allons maintenant exposer.

b) PROJET DU GOUVERNEMENT

L'hostilité qu'avait rencontrée, au Congrès de 1902, le premier projet du Gouvernement, avait incité les pouvoirs publics à remettre le travail sur le chantier. Les concessions importantes faites par M. Guillaïn, et aussi la possibilité d'amener les adeptes des projets civilistes à consentir quelques sacrifices, avait amené le Gouvernement à penser qu'il était possible de trouver un texte transactionnel, faisant leur part aux légitimes revendications des uns et des autres pour le plus grand profit de l'industrie hydro-électrique.

Sa Genèse. — C'est ainsi qu'en juin 1903, un an à peine après le Congrès de Grenoble, M. le ministre de l'Agriculture prit l'initiative de réunir une commission pour étudier les mesures à adopter « en vue d'assurer une meilleure utilisation des forces hydrauliques des cours d'eau non navigables ».

Les travaux de la commission étaient ainsi limités aux seuls cours d'eau ne dépendant pas du domaine public.

Le Gouvernement justifiait ainsi cette limitation : « Les véritables difficultés que soulève la législation en vigueur se présentent sur les cours d'eau non navigables ; c'est donc d'eux qu'il convient de s'occuper tout d'abord. Les régimes légaux des deux catégories dans lesquelles sont classées les rivières sont, d'ailleurs, tout à fait dans lesquelles sont classées les rivières sont, d'ailleurs, tout à fait différents. Les réformes à apporter aux deux législations doivent donc être elles-mêmes différentes ; et il y a tout avantage à les séparer. »

C'est le contre-pied, on le voit, des idées qui avaient inspiré la rédaction du premier projet du Gouvernement. Plus d'assimilation, quant au régime futur, des rivières non navigables aux cours d'eau du domaine public.

La commission réunie par M. le ministre de l'Agriculture avait été composée de manière que tous les intérêts en présence, ceux des services publics comme ceux de l'agriculture et de l'industrie, et tous les systèmes soutenus fussent représentés. On y voyait des membres du Conseil d'Etat, des ingénieurs civils et d'Etat, des professeurs de droit, des industriels.

Les conclusions de cette commission servirent de base au projet déposé sur le bureau de la Chambre, le 15 janvier 1904, par M. Mougeot, alors ministre de l'Agriculture.

Il fut étudié, en même temps que la proposition de MM. Baudin et Millerand (ancien projet du Gouvernement) et que la seconde pro-

position de M. Guillaïn, par une commission spéciale qui tint de nombreuses séances, au cours desquelles elle entendit les représentants des divers intérêts en présence.

Un rapport de M. Fernand David, concluant, sauf modifications de détail, à l'adoption du projet de loi, fut déposé le 12 février 1906 (1) ; mais ce rapport ne put malheureusement pas venir en discussion avant la fin de la huitième législature.

Le projet fut repris à nouveau, le 12 juin 1906, par M. Ruau, ministre de l'Agriculture, dans les termes mêmes où il avait été adopté par l'ancienne commission et fut renvoyé à une commission spéciale (2). L'ancienne proposition de MM. Baudin et Millerand, reprise par eux, avait été renvoyée à la Commission des travaux publics, mais une entente intervint entre elle et la commission spéciale pour distraire de la proposition Baudin et renvoyer à l'examen de cette dernière tout ce qui concerne les usines hydrauliques sur les rivières non navigables ni flottables.

Cette commission a poursuivi ses travaux au cours de l'année 1907 ; elle entendit encore quelques représentants de l'industrie hydroélectrique. Après avoir repoussé, le 4 juillet 1907, à l'unanimité moins une abstention, celle de M. Ledin, la proposition Baudin-Millerand, elle s'arrêta à un texte qui n'apporte au projet de loi déjà amendé par l'ancienne commission que des modifications de détail. C'est ce texte modifié qui a fait l'objet d'un rapport de M. Albert Lebrun (3), déposé le 21 février 1908 à la Chambre et que nous allons étudier en notant, au cours de nos explications, les modifications, peu importantes à la vérité, que les deux commissions de la Chambre ont fait subir au projet primitif de 1904.

Le rapport de M. Lebrun

M. Lebrun examine, d'abord, la législation actuelle et précise, en reproduisant l'exposé des motifs, l'étendue du droit que le riverain tient de l'article 644 : « Le propriétaire d'une seule rive peut aussi bien que celui dont le fonds est traversé par la rivière se servir de l'eau, non seulement en vue de l'irrigation, mais aussi en vue d'une utilisation industrielle, à la condition toutefois qu'il ne détourne pas une quantité d'eau supérieure à celle dont il pourrait user pour l'irrigation. »

Puis il insiste sur le caractère de l'intervention administrative dans l'aménagement des forces hydrauliques, sur les cours d'eau non navigables. Il cite l'article 11 de la loi de 1898 qui dit qu'aucun barrage, aucun ouvrage destiné à l'établissement d'une prise d'eau

(1) J. O. Annexe au procès-verbal de la 2^e séance du 12 février 1906, n^o 2978.

(2) J. O. Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juin 1906, n^o 25.

(3) J. O. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 février 1908, n^o 1535.

ou d'une usine ne peut être entrepris sans l'autorisation de l'Administration. Cette autorisation, ajoute le rapporteur, « n'est pas de même nature que la concession ou, pour mieux dire, la permission donnée sur une eau du domaine public ; elle ne peut se fonder que sur des motifs d'intérêt public et elle constitue plutôt une mesure de police. »

Après avoir ainsi défini les droits des riverains et le rôle de l'Administration sur les cours d'eau non navigables, M. Lebrun note les points qui doivent attirer l'attention du législateur : 1° mettre fin aux manœuvres de la spéculation qui entrave le développement normal de l'industrie hydroélectrique, bien que les plaintes des intéressés contre le « barreur » se soient faites moins vives, ces derniers temps ; 2° donner aux usines publiques chargées d'alimenter un service public, la libre disposition de leurs excédents d'énergie ou de leurs résidus d'exploitations ; 3° étendre à l'industrie le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrage, créées par les lois du 29 avril 1845 et du 11 juillet 1847 en faveur de l'agriculture.

Reste à examiner les voies et moyens propres à combler ces lacunes. Sur les deux derniers points, peu de difficultés. Tous les auteurs de projets sont d'accord pour autoriser les usines publiques à vendre à des industries privées leurs excédents d'énergie, et pour étendre à l'industrie le bénéfice des servitudes des lois de 1845 et 1847.

Sur les mesures législatives capables de mettre fin à la spéculation, il y a divergence.

Et le rapporteur passe successivement en revue les systèmes proposés. Il s'élève contre la proposition Baudin-Millerand qui « porte atteinte à la propriété privée en ce qu'elle dépouille sans indemnité de leur droits les riverains qui ne les ont pas encore exercés. » Elle place les usines concédées sous le contrôle trop étroit de l'Administration et laisse planer sur l'industriel la menace du rachat et de la déchéance. Ce dernier reproche s'adresse également aux projets Guillaïn. Enfin, les deux systèmes auraient « le grave inconvénient de rompre l'équilibre établi par la loi actuelle, entre la part de l'individu et celle de l'Etat, dans la propriété des cours d'eau, puisqu'à l'expiration des concessions, les chutes et les usines deviendraient domaniales. » On introduirait ainsi dans le régime des cours d'eau fixé par la loi récente du 8 avril 1898 une modification profonde ; on lui ferait subir un bouleversement qu'il serait dangereux de tenter.

Au reste, fait remarquer le rapporteur, les deux systèmes organisant la concession « soulèvent une objection capitale. Il faut remarquer qu'à l'heure qu'il est la question des usines hydrauliques

ques n'est plus entière. De nombreuses usines se sont déjà établies sous le régime du droit actuel ; d'autres, dont les chutes sont juridiquement constituées, vont sortir de terre. Ces usines sont la propriété perpétuelle de leurs fondateurs, elles échappent à la précarité et aux entraves administratives ; leur crédit en bénéficie ; elles ont choisi, en fait, les bassins hydrauliques les plus avantageux, soit au point de vue des dépenses d'établissement, soit au point de vue des débouchés. Elles constituent donc comme un premier réseau privilégié auquel on ne pourrait toucher que par une coûteuse opération de rachat. Comment les usines nouvelles, établies sous le régime de la concession et qui constitueraient comme un second réseau, moins avantageux au point de vue économique, pourraient-elles lutter contre les premières, surtout si on leur imposait par là-dessus un cahier des charges plus ou moins onéreux ? »

Donc, pour des raisons de droit et des raisons de fait, le rapporteur repousse les projets instituant la concession temporaire ou perpétuelle.

Il n'a, par contre, aucune objection de fond à faire valoir contre les systèmes civilistes de MM. Michoud, Hauriou et Ader, dont il accepte le principe. Mais il les écarte pour des raisons d'ordre pratique : lenteur de la procédure de licitation et danger de la surlicitation ; difficulté de mettre en mouvement le mécanisme compliqué de l'association syndicale autorisée.

Economie générale du projet

Voici maintenant quelle est l'économie générale du projet. Nous citons l'exposé des motifs (1) :

1° Il se borne à créer deux nouvelles catégories d'usines : *les usines privées privilégiées et les usines d'utilité publique autonomes* ; ces nouvelles catégories ne détruisent pas les anciennes, elles s'y superposent et leur emploi est facultatif ;

2° Les usines privées privilégiées seront autorisées par un décret en Conseil d'Etat ; on exigera du demandeur qu'il possède déjà une partie au moins des droits nécessaires à leur établissement, et on lui imposera certaines réserves en faveur des intérêts divers que le cours d'eau peut être appelé à desservir, notamment en faveur de l'irrigation et des services publics ;

3° Mais l'usine ainsi établie n'en sera pas moins une usine privée, propriété incommutable du permissionnaire ; l'autorisation lui sera accordée, comme dans la loi de 1898, *sauf les droits des tiers* ; seulement quelques-uns de ces droits, et notamment la plu-

(1) J. O., 1906. Annexe, n° 25.

part de ceux dont il n'aurait pas encore été fait un usage effectif, seront susceptibles d'être transformés en indemnités ;

4° Il appartiendra aux tribunaux civils de prononcer sur les restitutions d'eau en nature et sur les indemnités qui pourront être réclamées ; ils auront, en prononçant, à concilier l'intérêt de l'industrie avec celui de l'agriculture et avec le respect de la propriété ;

5° Ces usines pourront invoquer des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrage analogues à celles qui sont établies en faveur de l'irrigation, par les lois de 1845 et 1847 ; elles pourront, en outre, imposer aux terres riveraines, dans certaines conditions, la submersion provenant de la retenue du barrage ;

6° Les usines d'utilité publique autonomes seront créées dans les conditions ordinaires des ouvrages d'utilité publique ; elles seront donc l'objet d'une concession et pourront se procurer, soit par voie d'expropriation, soit par voie de servitudes, les droits qui leur seront nécessaires ;

7° Elles devront avoir pour objet principal l'alimentation d'un ou de plusieurs services publics ; mais elles resteront distinctes de ces services et joueront à leur égard le rôle de fournisseurs d'énergie ; elles auront, du reste, l'entière liberté d'exploitation de leurs résidus. Elles seront donc, à la fois, *mixtes et autonomes*. »

CARACTERE FACULTATIF DU PROJET. — En somme, le caractère le plus saillant du projet, c'est qu'il sera facultatif, tout comme le second projet Guillaïn. « La législation nouvelle ne se présente point comme abrogeant la législation ancienne ; non seulement les usines créées antérieurement conservent leur situation, mais on pourra continuer d'en créer de semblables. On n'usera de la loi nouvelle que si on le veut ; elle apporte des facilités que l'on reste libre d'invoquer ou de répudier ». (Exposé des motifs).

C'est ce caractère facultatif qu'il ne faudra jamais perdre de vue dans l'examen des différents articles du projet que nous allons maintenant entreprendre.

Nous allons décrire successivement le régime des usines privées et le régime des usines publiques, d'après le texte définitivement adopté par la commission de la Chambre.

a) USINES PRIVEES

Nous avons vu que l'industriel qui veut installer une usine privée peut invoquer ou non, à son choix, la législation nouvelle.

« A son choix » est peut-être trop dire. Ce sont les circonstances qui dicteront sa décision. Tout dépendra des difficultés que lui susciteront les riverains.

Admettons que l'entente se soit réalisée amiablement ou par décision de justice. Dès lors, l'industriel n'a plus aucun intérêt

à invoquer les dispositions de la loi nouvelle. Il sera quitte envers l'Administration lorsqu'il lui aura demandé l'autorisation nécessaire à la construction des ouvrages servant à l'utilisation de la chute. Il ne sera soumis à aucune réquisition en faveur des services publics, partant, à aucun contrôle de la part de l'Administration. Par contre, il ne bénéficiera pas des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrage que le projet n'étend qu'aux usines privilégiées.

b) USINES PRIVEES PRIVILEGIEES

L'Industriel et l'Administration

Nécessité d'une demande ; justifications à fournir à l'appui.

— Supposons maintenant que l'industriel rencontre devant lui des riverains intransigeants qui refusent de traiter. Il s'adressera alors à l'Administration pour lui demander aide et protection. L'article 2 exige une demande « expresse » indiquant « les sections de rives intéressées soit par la retenue des barrages, soit par les dérivations usinières projetées ». Mais pour que sa demande soit recevable, l'industriel devra justifier de certaines conditions :

1° Il devra posséder les terrains nécessaires à l'établissement de l'usine (terrains pour lesquels il ne peut donc pas recourir à l'expropriation) ;

2° Il devra également posséder l'une des rives à l'emplacement du barrage projeté ;

3° Il devra justifier de l'acquisition d'une certaine fraction des droits de riveraineté attachés à la section intéressée du cours d'eau.

Ces conditions s'expliquent par ce fait que « le privilège d'exercer des pouvoirs de contrainte sur les riverains ne peut être accordé qu'à des industriels présentant des garanties ». M. Guillaud avait pris de semblables précautions en exigeant, du demandeur en concession, la fixation exacte du « périmètre de concession » et en donnant la préférence à celui qui présenterait le périmètre le plus étroit, c'est-à-dire à celui qui serait le moins obligé de faire appel aux pouvoirs de coercition de l'Administration contre les riverains.

Cependant une question délicate se pose à ce sujet. Exiger de l'industriel la possession d'une grande proportion de droits de riveraineté serait rendre « la loi inexécutable pour le commun des industriels » et livrer les chutes aux seuls groupes financiers puissants. En voulant trop protéger les riverains contre les fantaisies des hommes d'affaires, on risquerait de nuire à l'industriel sérieux.

Dans sa première rédaction le projet du Gouvernement fixait à un cinquième la fraction de droits de riveraineté que le deman-

deur devait posséder ; la première commission qui examina le projet estima cette fraction un peu faible et la porta au quart. La Commission de la présente législature a relevé à un tiers la fraction imposée, mais elle ajouta : « sans tenir compte pour le calcul de ce tiers, des parties appartenant au domaine public de l'Etat, des départements et des communes. »

On n'a pas voulu que « ces collectivités pussent concéder, à un des demandeurs en compétition, de préférence à un autre, une portion du domaine public ». La Chambre de commerce de Saint-Etienne avait même demandé qu'on ne tint pas compte également dans le calcul du tiers, des parties appartenant au *domaine privé* de l'Etat, des départements et des communes. La Commission a estimé que rien ne s'opposait à ce que ces collectivités puissent aliéner ou louer, à tel ou tel, les portions de leur domaine privé qui bordent les cours d'eau et dont elles ne veulent pas tirer parti elles-mêmes.

Autorisation donnée par décret en Conseil d'Etat. — Supposons que l'industriel réunisse toutes les conditions énumérées à l'article 2.

Alors, dit l'article 3, « la demande est soumise à une enquête dont les formes sont les mêmes que celle de l'enquête prescrite par l'article 12 de la loi du 8 avril 1898 ». Mais ce n'est plus le préfet qui statuera sur les résultats de l'enquête. Ce sera le Conseil d'Etat. C'est qu'en effet le rôle de l'autorité administrative sera particulièrement délicat. Il devra rejeter la demande, non seulement « si les conditions nécessaires pour obtenir l'autorisation prévue par la loi de 1898 et celles qui résultent de la présente loi ne sont pas remplies », mais encore « s'il ressort de l'enquête des oppositions que le Conseil d'Etat *aura jugées décisives* ».

Le projet, dans sa rédaction primitive, disait : « S'il ressort de l'enquête des oppositions dont il convient de tenir compte. » Cette formule, dit M. Fernand David dans son rapport, « n'indiquait pas avec une netteté suffisante que l'appréciation de cette convenance ne sera pas laissée à la discrétion exclusive du Gouvernement ». Aussi la première commission a-t-elle substitué, au texte primitif, une nouvelle rédaction qui indique que le « Conseil d'Etat ne donne pas un simple avis, que le Gouvernement est libre de ne pas suivre. Il statue comme juge du bien fondé des oppositions. »

Sans avoir un pouvoir discrétionnaire, le Conseil d'Etat aura donc un certain pouvoir d'appréciation, que l'exposé des motifs définit ainsi : « Il est dans l'esprit du projet de loi que, pour obtenir suivant les termes de l'article 1^{er} le bénéfice de la législation nouvelle, l'usine qui réclamera ce bénéfice devra présenter un inté-

rêt industriel évidemment supérieur à l'ensemble des intérêts divers déjà desservis par la partie du cours d'eau sur laquelle doit s'installer ladite usine, et spécialement à l'intérêt agricole représenté par les irrigations existantes.

« Tous ces droits de coercition sur les riverains, tout cet accaparement de l'eau qui, malgré les précautions prises, peut évidemment préjudicier à des intérêts généraux, tous ces privilèges accordés ne se justifient que par un intérêt industriel assez sérieux pour évoquer lui-même l'idée de l'intérêt général. »

La loi ne fournit ici aucun critérium ; ce sera affaire d'espèces, et le Conseil d'Etat se prononcera d'après le résultat des enquêtes.

D'ailleurs, le recours pour excès de pouvoir en cas de rejet sera toujours ouvert à l'industriel contre le décret du Conseil d'Etat.

Si, malgré ces précautions, un spéculateur sans surface accapare une chute dans l'espoir, non de l'exploiter, mais de la céder à d'autres, ce commerce ne présentera pas une sécurité très grande, puisque l'article 3, *in fine*, déclare que « l'autorisation est périmée si une partie des travaux hydrauliques, déterminée par le décret, n'est pas exécutée dans un délai de trois ans à dater de ce décret. Elle pourra toujours être retirée par décret en Conseil d'Etat, si les conditions prescrites dans l'acte d'autorisation par application de l'article 6 ci-après, pour la sauvegarde des intérêts généraux ne sont pas remplies ou cessent de l'être. »

Nous venons de voir comment le Conseil d'Etat conciliera l'intérêt de l'opération projetée et les intérêts agricoles existants.

Cas de demandes concurrentes. — Supposons maintenant plusieurs demandes concurrentes d'usine nouvelle. C'est l'hypothèse envisagée par l'article 4.

Ici, le Conseil d'Etat n'a plus aucun pouvoir d'appréciation. C'est automatiquement, pour des raisons de fait déterminées, qu'il donnera la préférence à tel demandeur plutôt qu'à tel autre.

Il faut distinguer : ou les demandeurs auront en vue la même section du cours d'eau et la préférence sera donnée à celui qui possède la plus grande quantité de droits de riveraineté ; ou les demandes concernent des sections, non identiques, mais chevauchent les unes sur les autres, alors celle-là l'emporte qui a pour objet la plus grande production d'énergie, à condition que l'écart en sa faveur soit, au moins, d'un cinquième.

Ce n'est qu'à défaut de ces deux critères que le Conseil d'Etat devra s'en remettre à la priorité de la demande, comme dans la législation italienne où du reste, ce système prête à beaucoup d'abus et de collusions.

M. Lebrun signale ici la légère modification que la Commission a apportée au texte de l'article 4.

Le texte primitif disait que la priorité serait accordée au demandeur qui justifierait de la propriété « de la fraction la plus importante des droits appartenants aux riverains ».

Le texte définitif porte : « d'une fraction des droits appartenant aux riverains, plus importante que celle dont dispose aucun de ces riverains. »

Les associations syndicales de riverains peuvent former des demandes. — Non seulement un particulier ou une société commerciale, mais aussi une association syndicale libre de riverains pourra solliciter l'autorisation d'établir une usine privée privilégiée.

MM. Hauriou et Ader, nous l'avons vu, avaient imaginé l'association syndicale de riverains comme un moyen de grouper les droits de riveraineté et de contraindre les récalcitrants qui s'opposeraient à l'établissement de l'usine. Pour que ce pouvoir de contrainte de la majorité des associés sur la minorité pût s'exercer, il fallait que l'association syndicale fût autorisée.

Rien de pareil ici, puisque la loi elle-même donnera, non plus à la majorité, mais à la minorité elle-même, les moyens de contraindre les membres restants à abandonner leurs droits de riveraineté.

L'association syndicale admise à former une demande concurremment avec des industriels ou des sociétés sera donc libre. L'article 5 dit même : « *devra être libre* ».

Contrairement au droit commun, cette association syndicale libre *ne pourra pas* solliciter l'autorisation.

Les associations syndicales autorisées constituent, en effet, de véritables organismes administratifs. « Les admettre à gérer des usines privées, fait remarquer M. Fernand David, c'eût donc été, par le fait, transformer celles-ci en usines publiques, et créer un procédé oblique de dénaturation des entreprises. Si l'on doit admettre, parallèlement, deux types d'usines, les unes privées, les autres publiques, en revanche, il faut que ces deux types soient très nets, et il y a lieu de fermer la porte à toutes les combinaisons intermédiaires ».

Cependant, comme le syndicat de MM. Hauriou et Ader (article 4), l'association syndicale libre pourra revendre la chute ou l'affermir. Elle sera compétente également pour toute estimation et liquidation des droits de riveraineté conformément à la loi. Elle répartira, entre les intéressés, tous les produits des cessions opérées. Mais, s'il y a difficulté, à ce sujet, c'est le tribunal qui tranchera, tandis qu'avec les associations syndicales autorisées, les demandes d'indemnité motivées par leur travaux sont justiciables du Conseil de Préfecture.

Revenons maintenant, au cas plus ordinaire, d'une demande formée par un industriel ou une société, étant bien entendu que tout ce que nous allons dire s'applique, également, à l'association syndicale libre.

Le décret d'autorisation. — Voici la demande agréée ; toutes les conditions, toutes les formalités ont été remplies. Alors, par décret, le Conseil d'Etat autorise l'usine. L'acte d'autorisation pris dans ces termes sera donc le titre légal particulier et le signe distinctif des usines privilégiées.

Réserves en faveur des intérêts généraux. — Que contiendra-t-il ? D'abord des réserves en faveur des intérêts généraux, « notamment en ce qui concerne la salubrité publique, la protection contre les inondations, l'alimentation des populations riveraines, les nécessités de l'irrigation, la conservation et la libre circulation du poisson et la protection des paysages » (art. 6). Donc, précautions imposées dans la construction des ouvrages, pour prévenir les inondations ou respecter, dans la mesure du possible, la beauté du site ; obligation de laisser, en tout état de cause, un certain volume d'eau dans le lit du cours d'eau : ceci concerne la salubrité publique, l'alimentation des populations riveraines, les nécessités de l'irrigation ; enfin, obligation temporaire de restituer certaines quantités d'eau en vue d'entreprises d'intérêt général ou collectif. C'est ce que prévoit le paragraphe 2 de l'article 6.

Il est à remarquer que cette liste des intérêts généraux à sauvegarder n'est nullement limitative. Et cependant, la première commission chargée d'examiner le projet de 1904, a cru bon de préciser, sur un point, à la demande de la Direction générale des eaux et forêts, l'énumération de l'article 6. C'est, en ce qui concerne la conservation et la libre circulation du poisson, dont le projet primitif ne se souciait pas. Mais M. Fernand David rapporte que la commission s'est refusée sur ce point à toute innovation. Elle n'a entendu que réserver, en termes généraux, les pouvoirs de l'Administration, en cette matière.

Quels sont-ils, actuellement, ces pouvoirs ?

L'article 3 de la loi du 15 avril 1829 s'exprime ainsi : « Dans toutes les rivières ou canaux autres que ceux désignés dans l'article précédent (1), les riverains auront, chacun de son côté, le droit de pêche jusqu'au milieu du cours d'eau sans préjudice des droits contraires établis par possession ou par titre ».

Ce texte n'établissait aucune priorité entre le droit de pêche

(1) L'article précédent vise les rivières navigables où s'exercent les droits de pêche au profit de l'Etat.

et l'exercice du droit de dérivation. D'où, controverse sur ce point, controverse que la loi du 31 mai 1865 trancha, en décidant que la libre circulation du poisson, indispensable à sa reproduction, devrait être assurée au moyen « d'échelles à poissons » établies dans les barrages industriels, c'est-à-dire de gradins, destinés à favoriser sa migration, mais immédiatement après, la loi dispose que l'établissement de ces échelles, décidées par décrets rendus en Conseil d'Etat, après avis des Conseils généraux intéressés, donneront lieu à des indemnités au profit du propriétaire du barrage.

Le projet que nous étudions ne modifie en rien la loi de 1865. Le Conseil d'Etat pourra donc prescrire, lorsque la rivière sera poissonneuse, et, moyennant indemnité, que des « échelles à poissons » et des engins soient disposés dans les barrages ou près des grilles de prises d'eau, pour permettre la libre circulation du poisson, et l'empêcher d'être broyé par les turbines ; enfin, qu'il soit laissé, en aval du barrage une quantité d'eau suffisante pour que la pêche puisse s'exercer.

Tout ce que nous venons de dire au sujet du contenu de l'acte d'autorisation se rapporte aux réserves en faveur des intérêts généraux. L'Administration n'excède pas en cela son droit de police générale. Elle reste dans sa mission normale en orientant les eaux des rivières non navigables, ni flottables vers un but d'intérêt général.

Réquisition en faveur des services publics. — Par contre, l'acte prescrira autre chose dont nous ne trouvons pas l'équivalent dans la législation actuelle. L'usine privée privilégiée, comme son nom l'indique, bénéficiera de certains avantages qui faciliteront son établissement. Nous verrons plus loin quels sont ces avantages.

Mais, en retour, l'industriel ainsi favorisé sera soumis à des obligations. Ces obligations se résument en un droit de réquisition qui pourra être exercé pendant les premières années par des services publics (1) et qui n'excèdera pas le quart de l'énergie en eaux basses. Au cas où ce droit s'exercerait, l'industriel se verrait rembourser une quote-part correspondante, dans les frais d'établissement, d'entretien et d'exploitation de l'usine, ou un droit de location correspondant, si la réquisition est temporaire.

Cette disposition a paru incomplète à la première commission. « En effet, dit M. Fernand David, elle indique la quote-part de l'énergie à réserver aux services publics toutes les fois qu'une usine se crée. Mais elle ne prévoit pas le cas où une usine, déjà

(1) Les associations syndicales autorisées doivent être rangées au nombre des services publics en faveur desquels le droit de réquisition peut être exercé.

crée, exécute des travaux pour augmenter sa force. Il paraît rationnel que, dans ce cas, le quart de l'augmentation de force produite en eaux basses soit également réservé, pendant dix ans, pour les services publics. Nous avons complété dans ce sens l'article 6 du projet du Gouvernement ».

La commission qui a fonctionné durant la neuvième législature, a fait encore subir d'autres modifications au texte rectifié par la commission précédente.

Ce dernier texte stipulait simplement, en effet, que toute administration publique peut réquisitionner « une quote-part de l'énergie qui n'excède pas le quart en eaux basses. »

De quelle énergie s'agissait-il ? De l'énergie *brute*, telle qu'elle se présente dans la chute d'eau ou, au contraire, de l'énergie *transformée* en courant électrique ? La réquisition de l'énergie brute, fait remarquer M. Lebrun, n'aurait pas manqué d'être coûteuse pour l'Etat et pour l'industriel : pour l'Etat, obligé d'établir à ses frais une usine privilégiée dont il ne pourrait utiliser que les ouvrages hydrauliques ; pour l'industriel qui aurait aménagé la totalité de la puissance disponible et qui verrait une partie de ses installations rendues improductives, par suite du prélèvement opéré par l'Etat sur l'énergie totale.

Aussi, la commission a-t-elle pensé que « le droit de réquisition devait pouvoir s'exercer, au gré de l'Administration, soit sur l'énergie brute, soit sur l'énergie transformée. Et pour qu'il ne puisse subsister aucune difficulté d'interprétation, la commission propose d'indiquer explicitement dans le texte de la loi cette alternative ».

La commission était amenée ainsi à faire subir au texte une nouvelle modification. De deux choses l'une, en effet : Ou le service public ne requiert qu'une part de l'énergie brute et « il n'aura à payer que la même part des frais primitifs et annuels relatifs à la chute d'eau (barrage, canaux d'amenée et de dérivation, droits de riveraineté, indemnité de submersion et d'assèchement et éventuellement pour trouble de jouissance pendant l'exécution des travaux de raccordement) » ; ou le service public requiert une fraction de l'énergie électrique produite par l'usine, et « il aura à payer la même fraction des frais totaux relatifs à la chute d'eau et à l'usine hydroélectrique (premier établissement, entretien, fonctionnement) ».

Il est entendu, ajoute le rapporteur, que le droit de réquisition ne s'étend pas aux machines à vapeur de secours installées par l'usinier pour subvenir aux défaillances possibles des machines hydroélectriques.

Enfin, pour donner plus d'élasticité au texte de l'article 6 et permettre à l'Administration, au lieu d'exercer sa réquisition dans les conditions ci-dessus, de conclure simplement avec l'industriel un contrat de fournitures d'énergie à des prix avantageux pour les services publics, la commission a ajouté le paragraphe suivant : « L'Administration pourra renoncer à tout ou partie de son droit de réquisition, moyennant la fourniture à prix réduit, *d'accord avec l'usiner*, de l'énergie nécessaire à des services publics. Les modifications au droit de réquisition et le traité de fourniture seront approuvés par un décret, rendu en Conseil d'Etat, sur le rapport du ministre de l'Agriculture et des ministres aux départements desquels ressortissent les services intéressés ».

Remarquons que le législateur compte entourer l'exercice du droit de réquisition, accordé à l'Administration, de toutes sortes de précautions. Il est limité à dix ans et devra être autorisé « par un décret motivé rendu en Conseil d'Etat, *sur le rapport du ministre de l'Agriculture et des ministres aux départements desquels ressortissent les services intéressés* ». Les mots en italique ont été ajoutés au texte primitif par la seconde commission.

En cas de litige, la somme à rembourser ou le droit de location dû par l'Administration, sera fixé par le tribunal civil, à dire d'experts.

Il résulte de tout cela que les réquisitions, en faveur des services publics, ne sont pas du tout de même nature que les réserves en faveur des intérêts généraux.

D'une part, explique l'exposé des motifs, « elles ne sont pas prévues spécialement dans l'acte d'autorisation, elles ne pourront y être rappelées que par une clause de style.

« D'autre part, tandis que les réserves en faveur des intérêts généraux sont imposées à l'industriel sans compensation, et constituent pour l'Administration, lorsque des entreprises d'utilité publique en bénéficient, des avantages gratuits, les réquisitions en faveur des services publics devront être payées sur certaines bases, ce qui n'est que justice. Elles ne peuvent non plus s'exercer que pendant une certaine période de temps. Enfin, à raison de leur gravité pour l'industriel et de ce qu'elles coûteront à l'Administration, elles ne pourront être opérées qu'en vertu d'un décret motivé rendu en Conseil d'Etat », et, devons-nous ajouter, sur le rapport du ministre intéressé.

Nous venons de voir ce que l'Administration exige de l'industriel qui entend bénéficier de la loi. Que lui donne-t-elle en retour ?

2) L'industriel et les riverains

Rappelons qu'actuellement, le riverain est libre de céder, au prix qu'il lui plaira, ou de ne pas céder du tout, son droit de riveraineté, exercé ou non. Or, l'industriel sollicitera un acte d'autorisation précisément dans le cas où un tiers prétendrait lui imposer des conditions exorbitantes ou se refuserait à traiter avec lui.

Comment seront réglés les rapports de l'usiner et de ces riverains récalcitrants ?

« L'autorisation est donnée sous la réserve des droits des tiers » dit l'article 7. L'Administration n'a pas eu égard, en autorisant l'usine aux individualités ou aux intérêts privés en présence. Elle a dit simplement : « Telle usine existera, sous réserve d'observer les conditions que je lui dicte dans l'intérêt général ». Le rôle des pouvoirs publics finit là. Des voisins s'estiment-ils lésés ? Ils assigneront l'industriel en règlement d'eau devant le tribunal, à fin « de réserve ou restitution d'eau, de restitution de force motrice ou d'énergie, ou en indemnité ».

L'article 7 caractérise aussitôt les pouvoirs du juge quand il lui donne mandat de concilier, « en prononçant, les intérêts de la propriété avec ceux de l'agriculture et de l'industrie ». On reconnaît là, la formule de l'article 645, à laquelle le texte nouveau adjoint les mots « *et de l'industrie* ».

Par quels moyens le juge conciliera-t-il les intérêts en présence ? Deux préoccupations devront dicter ses décisions. D'abord, ne pas enlever à l'usine hydraulique la quantité d'eau sur laquelle sont établis ses calculs de force, sauf à imposer à l'industriel des indemnités ; respecter autant que possible les droits à l'irrigation ou à la force motrice exercés.

Pour cela, il obéira aux règles suivantes :

a) *Droits à l'irrigation ou à l'alimentation exercés.* — Le riverain peut toujours réclamer et l'industriel imposer la restitution en nature. D'un commun accord, ils peuvent convenir d'une indemnité que fixera le tribunal.

Exceptionnellement et quand le décret n'a pas fait de réserves formelles en ce qui concerne les nécessités de l'irrigation, le juge peut, à charge d'indemnité, prononcer la suppression d'irrigations individuelles existantes, d'un intérêt très médiocre et qui constitueraient une gêne excessive pour l'ouvrage projeté ;

b) *Droits à l'irrigation ou à l'alimentation non exercés.* — Le juge ici apprécie librement s'il doit ordonner la restitution

en nature ou une indemnité, l'industriel restant libre de fournir l'eau en nature à un prix de revient égal à celui que le riverain aurait pu réaliser lui-même par des ouvrages spéciaux, comme dans le projet Guillaïn ;

c) Droits à la force motrice ou à d'autres usages exercés. —

Les possesseurs de force motrice existante ont le droit d'exiger la restitution de l'énergie en nature, en payant à l'industriel une indemnité de transformation, ou d'accepter une indemnité ;

d) Droits à la force motrice ou à d'autres usages non exercés. —

M. Guillaïn dans son premier projet, MM. Baudin et Millerand dans leur proposition, dépouillaient, sans indemnité, de leurs droits à la force motrice, les riverains qui n'en avaient pas encore fait usage. Le projet que nous étudions n'a pas voulu traiter de façon différente les industriels d'une usine purement privée et les possesseurs d'une usine privilégiée. Les uns comme les autres devront indemniser les riverains privés de leurs droits à l'usage éventuel de la force motrice.

Pour empêcher que les facilités données ne deviennent une source de dangers, pour sauvegarder les intérêts des propriétaires et rendre aussi simple que possible la procédure relative au règlement des indemnités, le Gouvernement, complétant sur ce point devant la Commission son projet de loi de 1904, proposait d'accorder aux usines le bénéfice de servitudes leur permettant de triompher de la résistance des propriétaires qui s'opposeraient au passage des canalisations électriques destinées à la restitution en nature de l'énergie.

La Commission de la neuvième législature, estimant que ces dispositions n'étaient que la reproduction des droits de passage, d'appui et d'ébranchage conférés par la loi du 15 juin 1906 au concessionnaire d'une distribution d'énergie électrique déclarée d'utilité publique, a décidé de supprimer les paragraphes 4, 5, 6, 7 de l'article 9 et d'étendre simplement à l'industriel d'une usine privilégiée le bénéfice des servitudes de l'article 12, § 3, de la loi de 1906.

Enfin, l'article 10 décide que « les usines établies dans les conditions de la présente loi ont le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrages, telles qu'elles sont réglées par les lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847. Elles ont également, moyennant une juste et préalable indemnité, la faculté d'occuper le lit du cours d'eau et de submerger les berges par le relèvement du plan d'eau ».

Mais le propriétaire des fonds grevés de ces servitudes a toujours le droit d'exiger de l'industriel, l'achat des terrains submergés, ainsi que des emplacements occupés par les ouvrages ou par des canaux à ciel ouvert ou souterrains.

Le projet primitif n'accordait cette faculté au propriétaire que si les terrains submergés étaient « *antérieurement susceptibles de culture.* »

La première commission a supprimé ce membre de phrase, estimant que la privation de la jouissance de terres même non cultivables, mais servant au propriétaire de dépôt de sable ou autres matériaux extraits par lui, selon le droit que lui confère l'article 3 de la loi de 1898, équivaldrait à une véritable dépossession.

La Commission de la neuvième législature a en outre donné à l'industriel, pour *les canaux souterrains*, la même faculté que le texte primitif accordait pour les seuls canaux à ciel ouvert, ainsi que le préoyaient déjà les projets Guillaïn et la proposition Baudin et Millerand.

Le propriétaire peut obliger l'usiner à effectuer tous les ouvrages nécessaires pour assurer la communication des parcelles traversées.

Toutes les difficultés soulevées par l'application de l'article 10 sont de la compétence du tribunal civil.

Telle seront, d'après le projet en instance devant les Chambres, les règles relatives aux établissement hydroélectriques privés.

Résumons-nous :

Où l'industriel arrivera à s'entendre avec tous les riverains et il restera soumis en tout et pour tout à la législation actuelle ;

Où l'industriel, rencontrant des résistances qu'il est impuissant à vaincre, sollicite l'aide de l'Administration et celle-ci, en imposant à son protégé des réserves dans l'intérêt général et en réservant son droit de réquisitionner, à charge de récompense, une partie de la force créée ou transformée, donnera en retour au juge les pouvoirs nécessaires pour obliger tous les récalcitrants à abandonner, moyennant une juste indemnité, leurs droits de riveraineté, ou à laisser passer sur leurs fonds les conduites d'eau nécessaires au fonctionnement de l'usine.

Mais l'industriel ne sacrifie rien de sa liberté. Il est, au point de vue de la concurrence, dans les mêmes conditions que l'usiner qui n'a pas fait appel à la loi. Il a la propriété pleine et entière de la chute et des installations qu'il a édifiées sauf à respecter les mesures de police édictées dans l'acte d'autorisation.

Nous en avons fini avec les usines privées et nous allons maintenant étudier les règles relatives aux usines publiques.

C) USINES PUBLIQUES

A cet égard également, le projet crée, à côté du type actuel un peu modifié d'usine publique faisant partie intégrante d'entreprises déclarées d'utilité publique, une nouvelle catégorie d'usines : l'usine publique autonome et mixte.

Qu'est-ce que le projet entend par là ?

1) Usines publiques autonomes et mixtes

L'usine dont il s'agit sera *publique*, c'est-à-dire qu'elle devra avoir pour *objet principal* l'alimentation d'un service public. Elle sera établie en vertu d'une déclaration d'utilité publique.

Elle sera *autonome*, en ce sens qu'elle pourra faire l'objet d'une concession spéciale. Des modifications pourront être apportées sur la demande du concessionnaire, et en vertu de décrets en Conseil d'Etat motivés, à l'affectation de l'énergie, telle qu'elle est prévue par le cahier des charges.

Enfin l'usine sera *mixte*. Après avoir affecté la portion principale de l'énergie produite, au service public qui sera à son égard un client privilégié, elle pourra vendre le surplus à l'industrie privée. Elle sera donc *mixte* en ce sens qu'elle alimentera à la fois, principalement, un service public et, accessoirement, une entreprise privée.

Entrons dans les détails et voyons successivement quels seront les rapports du concessionnaire avec l'Etat et avec les riverains.

LE CONCESSIONNAIRE ET L'ADMINISTRATION

Avec l'Etat : L'article 11 s'exprime ainsi : « Les usines hydrauliques peuvent être établies en vertu d'une déclaration d'utilité publique et faire l'objet d'une concession spéciale, lorsqu'elles ont pour objet principal d'assurer les fournitures d'énergie nécessaires à des services publics de l'Etat, des départements, des communes, des syndicats de communes ou des associations syndicales autorisées et autres établissements publics ».

Que faut-il entendre par « *objet principal* » ? L'exposé des motifs dit à ce sujet : « A entendre rigoureusement cette condition de l'objet principal, elle signifie que la somme principale de l'énergie à produire par l'usine en basses eaux devra être tout entière affectée à des fournitures à des services publics, et c'est

bien ce que nous voulons. Mais il y aura là une question de bonne foi et cette appréciation est laissée au Conseil d'Etat ».

Il y aura donc, pour les usines d'utilité publique autonomes, déclaration d'utilité publique spéciale et acte de concession spécial.

« La déclaration d'utilité publique est approuvée, après enquête, par décret délibéré en Conseil d'Etat, sur le rapport du ministre de l'Agriculture et des ministres aux départements desquels ressortissent les services intéressés » (art. 12, §1).

Quand les travaux comporteront le détournement des eaux hors de leur lit naturel sur un parcours de plus de 20 kilomètres, mesuré suivant le lit, la déclaration d'utilité publique sera prononcée par une loi.

Quant à la concession, même dans ce cas, elle est l'œuvre d'un décret en Conseil d'Etat. Il n'y a là que l'adaptation pure et simple du droit commun en matière de déclaration d'utilité publique (1).

L'article 12 ajoute que « la concession peut être accordée, avec faculté de retrocession, aux départements, communes et syndicats de communes », ce qui permet toutes les combinaisons pratiques.

Cependant on remarquera que la concession n'est pas, ne peut être accordée aux associations syndicales autorisées bien que les usines autonomes puissent être fournisseurs d'énergie pour les services de ces associations. « On a craint, dit l'exposé des motifs, que des usines d'utilité publique, créées sur la demande et sous le couvert d'associations syndicales autorisées, ne le fussent, au fond, que pour servir des intérêts privés ».

Il y a concession de travaux publics, donc, il y a cahier des charges.

Cahier des charges. — Ce cahier des charges, dit l'article 12, déterminera :

« 1° Les services en vue desquels l'usine est établie et les conditions dans lesquels ils seront desservis ;

2° La durée de la concession ;

3° Les ouvrages, terrains, bâtiments et engins de toute nature qui constituent les dépendances immobilières de la concession ;

4° Le règlement d'eau de l'usine, et notamment les mesures intéressant la salubrité publique, la protection contre les inondations, l'alimentation des populations riveraines, les nécessités de l'irrigation, la conservation et la libre circulation du poisson et la protection des paysages ;

(1) Cf la loi du 27 juillet 1870.

5° Les droits et obligations du concessionnaire, tant pendant la durée de la concession qu'à son expiration, et les règles relatives au rachat et à la déchéance s'il y a lieu. »

On remarquera que la durée de la concession n'est pas fixée par la loi. Cela est conforme à la pratique courante, dit l'exposé des motifs ; « il a paru que c'était affaire d'expérience administrative ».

De même, n'est pas réglée, dans l'article 12, la question de savoir si l'usine publique, une fois constituée pour être affectée à la fourniture de certains services publics, d'autres services pourraient, pendant un certain délai, exercer des réquisitions analogues à celles que nous avons indiquées, lorsqu'il s'agit d'usines privées privilégiées.

Cette dernière question sera réglée par le cahier des charges type, approuvé par décret délibéré en Conseil d'Etat. Si les cahiers des charges particuliers s'écarteront du cahier type, mention devra en être faite dans l'acte de concession.

Nous avons dit que l'usine publique que nous étudions aura son autonomie vis-à-vis des services publics qu'elle alimente. Ces services publics seront, à son égard, des clients et pas autre chose. A tel point que l'article 14 prévoit que, sur la demande du concessionnaire, un décret motivé en Conseil d'Etat pourra modifier l'affectation de l'énergie telle qu'elle est prévue au cahier des charges. Il n'y a aucune limitation à cette modification et le concessionnaire pourra très bien, si le Conseil d'Etat y consent, réserver toute l'énergie produite à des entreprises privées, à l'exclusion des services publics.

L'exposé des motifs se hâte de faire remarquer que c'est là une hypothèse peu probable. « Il ne faut pas oublier, dit-il, que sa situation de concessionnaire est une cause de faiblesse qui le gênera dans la concurrence avec les usines hydrauliques privées pour le service de l'industrie. C'est pourquoi il ne renoncera pas bénévolement aux avantages d'une clientèle assurée, comme celle des services publics, qui constituera pour lui une véritable subvention, et c'est cette subvention qui lui permettra d'accepter les charges que lui imposera le régime de la concession. »

Fin de la concession. — Comment ce régime prendra-t-il normalement fin ? L'article 15 nous dit qu'« à l'expiration du terme fixé, la concession avec toutes ses dépendances, telles qu'elles sont déterminées au cahier des charges, fait retour à l'Etat sans aucune indemnité. »

C'est là le droit commun en matière de concession de travaux publics.

L'article 15 prend diverses précautions pour assurer la continuité de l'exploitation et faciliter les renouvellements de concession : « Dans les dix ans qui précèdent l'expiration de la concession, une concession nouvelle peut être instituée. Le concessionnaire actuel a un droit de préférence, à conditions équivalentes. Si, cinq ans avant l'expiration, aucune concession nouvelle n'a été instituée, le concessionnaire peut exiger la prorogation de sa concession pour une nouvelle durée de dix ans aux conditions antérieures ».

Il en est de même cinq ans avant l'expiration de chaque période nouvelle de dix années.

Supposons le retour à l'Etat par suite de rachat, déchéance ou de changement de concessionnaire. Qu'advient-il des contrats conclus par l'ancien concessionnaire avec des entreprises privées pour la fourniture d'énergie disponible ?

Dans tous les cas, l'Etat ou le nouveau concessionnaire sera tenu d'assurer l'exécution des contrats pendant un délai déterminé par le cahier des charges.

Ce paragraphe ne s'applique pas aux fournitures d'énergie aux services publics.

Rappelons que, dans toutes ces hypothèses, MM. Baudin et Millerand disent que les contrats valablement conclus seront valables pendant cinq ans.

M. Guillaïn, en cas de rachat ou de déchéance, suivie de réadjudication, stipule simplement, sans fixer de durée, que, dans la limite de l'énergie disponible, l'Etat ou le nouvel adjudicataire devra assurer « le fonctionnement des établissements agricoles ou industriels envers lesquels le concessionnaire avait valablement contracté des engagements ».

Nous en avons fini avec les rapports du concessionnaire et de l'Administration.

LE CONCESSIONNAIRE ET LES RIVERAINS

Voyons maintenant comment sont réglés les rapports du concessionnaire et des riverains.

Le concessionnaire, à cet égard, est forcément mieux partagé que le propriétaire d'une usine privilégiée.

Au bénéfice de ce dernier, la loi procédait, dans des conditions déterminées, à la liquidation de certains droits appartenant aux riverains.

Mais ici le concessionnaire bénéficie de tous les avantages de la

déclaration d'utilité publique. Point ne lui sera besoin de justifier de la possession du terrain sur lequel s'élèvera l'usine ou d'une certaine quotité des droits de riveraineté, puisque la déclaration d'utilité publique fait tomber tous les droits privés qui feraient obstacle à l'installation projetée. Donc le concessionnaire bénéficiera des servitudes mentionnées à l'article 10 (aqueduc, appui de barrage, submersion des rives, occupation du lit), le tout sauf indemnités réglées par les tribunaux civils. Mêmes facilités que lorsqu'il s'agissait d'usines privées, pour la restitution de l'énergie en nature aux usines dépossédées, c'est-à-dire servitude de passage et d'ébranchage, sont accordées d'une manière générale aux usines d'utilité publique.

On expropriera les terrains nécessaires à la construction de l'usine. Quant aux droits de riveraineté, ils donneront lieu à une indemnité comme en matière de dommages permanents résultant de travaux publics.

Les expropriations nécessaires sont effectuées dans les conditions prévues par les cinq derniers paragraphes de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. Toutefois, s'il s'agit d'exproprier des terrains bâtis, la loi du 3 mai 1841 est seule applicable (art. 16).

Les droits à l'usage non exercés. — Une difficulté cependant s'élevait. Il s'agit ici d'un véritable travail public et la jurisprudence n'indemnise en ce cas que les dommages nés et actuels. Dès lors, les droits à l'usage de l'eau non exercés, en l'absence d'une texte, auraient été supprimés, sans compensation, lorsqu'une usine serait installée sur un cours d'eau.

N'y avait-il pas quelque injustice à traiter différemment le riverain suivant qu'il a en face de lui une usine privée ou une usine publique ?

Mais, d'autre part, n'y avait-il pas quelque danger à déclarer dans la loi que des droits à l'usage, non exercés, donneraient lieu à indemnité dans tous les cas ? N'aurait-ce pas été s'exposer à déterminer, dans la jurisprudence actuelle, un changement préjudiciable aux finances de l'Etat, des départements ou des communes dans des cas très intéressants, par exemple lorsqu'il s'agit d'adduction d'eau potable ?

C'est à cela que les rédacteurs du projet ont pensé lorsqu'ils ont décidé que l'acte de concession — et non la loi — fixerait « les indemnités qui peuvent être allouées, s'il y a lieu, pour la privation des droits que les riverains tiennent de l'article 644 du Code civil, dans les cas où il n'en aurait pas encore été fait un usage effectif » (art. 17). « De cette façon, dit l'exposé des motifs, les riverains, pour les droits non exercés, tireront leurs droits à indemnité d'un acte

administratif spécial et la jurisprudence sera respectée, sans qu'il soit, en fait, porté atteinte au principe d'égalité. »

Les usines d'utilité publique, mixtes et autonomes, et leurs dépendances immobilières définies par le cahier des charges sont classées dans le domaine public et soumises à divers égards (répression des contraventions, etc.) aux mêmes règles que ce dernier (art. 18). Cette disposition ne soulève pas de difficultés, puisque les usines publiques autonomes sont réellement administratives et créées, principalement, en vue de l'alimentation des services publics.

2) Usine publique ordinaire

De même qu'en instituant l'usine privée privilégiée, le projet a respecté l'usine privée ordinaire, de même à côté de l'usine publique autonome et mixte il laisse subsister, pour faire face aux besoins des services publics, l'usine publique telle qu'elle fonctionne sous l'empire de la législation actuelle.

Ce sont les usines qui font partie intégrante d'entreprises déclarées d'utilité publique, telle que chemins de fer, tramways, distributions publiques de lumière ou de force, etc.

Ces usines bénéficient des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrages (art. 10) dans les mêmes conditions que les usines publiques autonomes. Leurs ouvrages sont classés également dans le domaine public. Enfin, pour affranchir ce type d'usine des risques de l'autonomie financière, tout en la faisant bénéficier des avantages de l'usine mixte, l'article 19 lui donne la liberté d'emploi de ses excédents et de ses résidus d'exploitation, tout comme à l'usine publique autonome.

L'article 19 ajoute : « Les autres dispositions de la présente loi ne peuvent leur être rendues applicables que par une modification de l'acte de concession, approuvée dans les mêmes que celui-ci. A défaut de modification approuvée sous cette forme elles restent soumises au même régime que l'ensemble des entreprises dont elles dépendent ».

TRAVAUX COLLECTIFS D'AMÉLIORATION DU RÉGIME DES EAUX

Enfin, pour terminer cet examen des dispositions du projet de loi soumis aux Chambres, nous dirons quelques mots des travaux collectifs d'amélioration du régime des cours d'eau qui font l'objet du chapitre III.

Il est de l'intérêt de l'industrie hydroélectrique autant que de l'intérêt de l'agriculture de voir améliorer le régime des cours d'eau non navigables ni flottables.

Comment féliciter l'exécution des travaux nécessaires ?

Tel est le but des articles 20, 21 et 22 du projet que nous étudions. « Le système admis, dit M. Lebrun, consiste en une combinaison de l'idée de l'association syndicale libre et de l'association syndicale autorisée, telle qu'elle résulte des lois du 21 juin 1865, 22 décembre 1888 et du principe de l'indemnité de plus-value ».

Les agriculteurs et les industriels du bassin intéressé ont d'abord la faculté de constituer une association syndicale libre, comme s'il s'agissait de l'exécution ou de l'entretien de l'un des travaux prévus à l'article premier de la loi du 22 décembre 1888.

Si, par ses propres moyens, l'association peut réaliser le but qu'elle s'est assigné, elle s'en tiendra à cette première forme. Sinon, elle pourra solliciter l'autorisation de se transformer en association syndicale autorisée conformément à l'article 8 de la loi du 21 juin 1888, ce qui lui permettra d'acquérir les ressources nécessaires et de réclamer le bénéfice de l'indemnité de plus-value aux tiers qui auraient directement profité des travaux exécutés.

Cette transformation d'association libre en association autorisée doit se faire, dit l'article 21, dans « les conditions de majorité déterminées par les statuts ».

C'est là une dérogation au droit commun qui impose des conditions particulières à une association libre qui entend se constituer en association syndicale autorisée. Les lois de 1865 et 1888 prescrivent, notamment pour la formation de cette dernière catégorie d'association, une majorité variant avec la nature du travail à entreprendre et basée sur le nombre de propriétaires consentant, la superficie des terres qui leur appartiennent ou la somme d'impôt foncier par eux payée. Le projet que nous étudions, laisse les propriétaires libres de déroger à ces dispositions.

Cette dérogation se justifie, explique le rapporteur, par le fait que les garanties prescrites par les lois de 1865 et 1888 n'ont d'autre but que de protéger la minorité des adhérents à l'association contre les décisions de la majorité qui peut contraindre les récalcitrants à participer à l'exécution de travaux auxquels ils ne consentaient pas librement.

« Dans l'espèce il n'en va pas de même. L'article 20 porte, en effet, que les travaux d'amélioration doivent tout d'abord donner lieu à la constitution d'associations *libres*, c'est-à-dire formées par le consentement unanime des associés (art. 5 de la loi de 1865). Quand ensuite cette association se fera autoriser, sa composition restera la même, elle ne s'agrégera personne de force. Dès lors, il n'y a pas d'inconvénients à laisser aux statuts le soin de régler les conditions dans lesquelles la transformation en association autorisée pourra être réalisée ».

L'article 21 organise les conditions dans lesquelles l'indemnité de plus-value pourra être récupérée : « Il faudra, pour cela, une autorisation préalable accordée par décret en Conseil d'Etat et qui ne sera donnée que si l'amélioration réalisée justifie d'une façon indiscutable cette collaboration des étrangers à l'association sous forme d'indemnité de plus-value. L'indemnité elle-même sera fixée par le Conseil de Préfecture sauf recours au Conseil d'Etat ».

Enfin, sur la proposition du ministre de l'Agriculture, la Commission de la neuvième législature a ajouté, au texte primitif, un article 22, visant le cas où des travaux d'amélioration d'une grande importance seraient exécutés, dans l'intérêt des services publics, par l'Etat, ou d'autres collectivités : départements, communes, associations syndicales autorisées, formées en vertu de l'article premier de la loi du 22 décembre 1888.

Pour ces travaux, souvent fort onéreux, les collectivités dont nous avons parlé, pourront réclamer le concours des intéressés qui seront tenus de payer des indemnités de plus-value dans les conditions prévues à l'article 21. « Les actions en indemnité ne pourront être exercées qu'en vertu d'une autorisation spéciale accordée, sur la proposition du ministre de l'Agriculture, par l'acte qui a déclaré les travaux d'utilité publique ».

A l'énumération de l'article 22, après l'Etat, les départements et les communes, la Commission a ajouté les personnes qui pourraient être liées avec elles par un acte de concession.

L'article 23 qui vise les Dispositions générales ne présente rien de saillant, et nous renvoyons simplement le lecteur au texte que nous donnons à la fin du présent ouvrage.

Dans sa conclusion, M. Lebrun appelle l'attention de l'Administration sur deux points :

1° La tendance du Conseil d'Etat à déclasser des cours d'eau navigables, parce qu'on n'y pratique plus, en fait, ni la navigation ni le flottage, tendance dont les effets sont désastreux pour le domaine public ;

2° L'urgence qu'il y aurait, pour les collectivités, d'utiliser au plus tôt la faculté qui leur est donnée d'installer des usines publiques autonomes afin de prévenir tout accaparement de l'énergie électrique et d'assurer, dès maintenant, aux services publics, une part raisonnable des richesses hydrauliques renfermées dans les rivières non navigables ni flottables.

M. Lebrun préconise, pour cela, l'institution de Commissions régionales où seraient représentés l'Etat, le service des Ponts et

Chaussées, ceux de l'Hydraulique agricole et des Eaux et Forêts, les Conseils généraux, les Sociétés d'agriculture. Ces commissions, instituées sur place, veilleraient à assurer, dès que le besoin s'en ferait sentir, l'alimentation des services publics de la région.

Avec le projet du gouvernement, élaboré dans les conditions que nous avons rapportées et examiné par deux commissions successives, s'arrête la nomenclature des plus importantes propositions tendant à modifier notre régime des eaux, pour favoriser l'établissement des usines hydrauliques.

Nous avons noté les diverses tendances qui se sont fait jour à ce sujet, et nous avons mis tout notre soin à analyser impartialement les projets types qui caractérisaient chacune d'elles.

Le moment est venu de les apprécier et de choisir le régime le plus favorable au développement de l'industrie hydroélectrique. Tel sera le but du chapitre suivant.

CHAPITRE IV

Examen critique des solutions proposées

LES DEUX THESES EN PRESENCE

A vrai dire, notre tâche de critique se trouve singulièrement simplifiée par ce fait que le projet du gouvernement, en date du 15 janvier 1904, est avant tout un projet de transaction, auquel se sont ralliés tous les auteurs des systèmes que nous avons précédemment exposés, à l'exception toutefois de MM. Baudin et Millebrand.

Nous ne nous attarderons pas à reprendre, une par une, chacune des propositions abandonnées par leurs auteurs pour en discuter les termes, article par article. Ce serait une tâche fort longue et, plus encore, inutile.

A notre avis, le problème ne se présente plus sous un aspect aussi complexe. Deux grandes thèses restent en présence : la thèse individualiste, qui entend respecter scrupuleusement les droits que l'article 644 accorde aux riverains et propose de résoudre les difficultés naissant à l'occasion du développement de l'industrie hydro-électrique, en faisant, le moins possible, appel à l'Administration. Les propositions de M. Michoud, de MM. Hauriou et Ader, et le dernier projet du Gouvernement, dans une grande mesure, s'inspirent de cette thèse.

D'un autre côté, la thèse étatiste, qui, invoquant à son tour le droit actuel et l'article 644, ou parfois, simplement, l'assurance de l'alimentation des services publics dans le présent et dans l'avenir, résout les difficultés auxquelles nous avons fait allusion, en confisquant, au profit de la collectivité, les chutes d'eau des rivières non navigables, ni flottables.

C'est entre ces deux tendances qu'il faut prendre parti.

Nous allons donc examiner en premier lieu la thèse étatiste.

SECTION I. — LA THESE ETATISTE

1) *Collectivisme d'intention*

Nous trouvons d'abord, en face de nous, les arguments propres aux diverses écoles collectivistes.

Pour elles, la nationalisation de nos richesses hydrauliques est une question de principe. Elle fait partie de leur conception économique. Point n'est, dès lors, besoin de s'embarrasser d'arguments juridiques.

Tout ce que disent, à ce sujet, certains collectivistes, c'est que la législation actuelle et surtout l'interprétation qu'en a donné la jurisprudence ne permet pas de conclure nettement au droit de propriété, soit de l'Etat, soit des riverains sur les chutes d'eau des rivières non navigables ni flottables. Dès lors, il convient de définir de nouveau, avec plus de précision, les limites exactes de leurs droits respectifs.

Dans quel but ? : « C'est qu'en effet, ces petits cours d'eau, dont l'Etat n'avait pas cru devoir se préoccuper, parce qu'ils ne pouvaient pas servir à la navigation, se sont révélés en ces dernières années comme présentant pour la collectivité une importance de premier ordre et contenant en eux d'inappréciables richesses. Ne sont-ce pas eux, petits torrents dévalant des montagnes, qui recèlent la fameuse « houille blanche » et qui deviennent, avec les progrès de l'électricité, la grande source moderne d'énergie ? N'est-ce pas grâce à eux qu'on fait marcher usines et chemins de fer ? Ne sont-ils pas, comme les mines, par leur valeur éminente, partie inaliénable du patrimoine national ? » (1)

Et l'auteur de ces lignes conclut en faveur du projet Millerand Baudin qui « réserve entièrement les droits de la collectivité ». Puis vient un avertissement :

« On sait trop que, si la société s'est, une fois, laissé ravir son bien, il est d'usage de lui faire payer très cher pour le racheter ».

Sans doute, répondrons-nous, mais ce que l'auteur des lignes ci-dessus néglige de nous dire, c'est si, à l'heure actuelle, l'Etat a encore quelques droits sur les cours d'eau non navigables ni flottables, hors ses droits généraux de police, ou si la législation actuelle n'a pas déjà tranché la question dans le sens que nous indiquions au chapitre II, en reconnaissant implicitement aux riverains le droit de disposer de toutes les chutes des rivières non comprises dans le domaine public.

Que l'on attribue toutes les richesses hydrauliques du pays à

(1) Le Socialisme à l'œuvre, G. Renard, p. 248.

l'Etat, soit. Mais il est important de bien savoir, ce faisant, à quelle opération le législateur va se livrer.

La loi qui interviendra n'aura-t-elle pas d'autre objet que d'affirmer plus clairement le droit de propriété de l'Etat sur les forces motrices des cours d'eau non navigables ou bien, au contraire, sera-t-elle une loi ayant pour but d'exproprier les riverains de leurs droits de riveraineté ?

Tout dépendra de la réponse que l'on fera à cette question : en l'état actuel de notre législation, qui est propriétaire des chutes d'eau ?

2) *Collectivisme de résultat*

Du resté, tous les projets d'origine non socialiste qui organisent le régime de la concession, se heurtent à la même objection. Quand M. Jouart dans l'intérêt des industriels, ou MM. Baudin et Millerand dans l'intérêt des services publics concèdent les chutes et exproprient, sans indemnité, les riverains, nous nous demandons en vertu de quels textes, ils instituent l'Etat propriétaire des chutes d'eau puisque, pour concéder, c'est-à-dire pour disposer d'une chose, pour la louer en quelque sorte, il faut en être propriétaire. Même observation en ce qui concerne le premier projet Guillaumin car peu importe, en l'occurrence, la durée et la forme de la concession.

REFUTATION DE LA THESE ETATISTE

Si les différents auteurs de projets évitent de trancher cette question importante, il s'est trouvé des théoriciens, d'éminents jurisconsultes, qui s'en sont occupés, au seul point de vue du droit. Nous avons cité MM. Massigli et Saleilles, dont nous avons déjà critiqué les conceptions. Le moment est venu de préciser le débat, en le résumant.

Nous étudierons successivement ces deux points :

1° *A quel titre l'Etat mettrait-il la main sur les forces hydrauliques des cours d'eau non navigables ni flottables, et dans quelles conditions pourrait-il le faire ?*

2° *Cette nationalisation serait-elle favorable aux intérêts généraux de l'industrie, ou indispensable au fonctionnement des services publics ?*

1) **L'Etat n'a pas le droit de concéder les chutes d'eau**

Nous avons essayé de démontrer la véritable portée de l'article 644 et de justifier l'extension que la jurisprudence et la prati-

que administrative ont donnée au droit du riverain, tel que les rédacteurs du Code civil avaient pu, primitivement, le concevoir.

Le droit de riveraineté, c'est le droit à l'usage agricole et industriel de l'eau, chose commune.

MM. Massigli et Saleilles reconnaissent bien (1) dans une certaine mesure ce fait, mais ils n'en combattent pas moins la base juridique.

Il faut distinguer, disent-ils : Les rivières, toutes les rivières, sont choses communes, susceptibles seulement d'appropriation commune. Sur les unes, en raison de leur navigabilité, l'Etat exerce un droit de souveraineté exclusif : ce sont les cours d'eau dépendant du domaine public. Sur les autres, l'Etat ne fait qu'en réglementer l'usage commun entre tous. Il a, notamment, estimé que, dans l'intérêt général de la société, ces derniers cours d'eau ne pourraient se prêter au service d'intérêt social que l'on doit en attendre, qu'à la condition d'être réservés à un groupe déterminé : seuls les riverains *peuvent* se servir de l'eau pour l'irrigation, seuls ils irrigueront.

Au contraire, pour tous les éléments de valeur ou d'utilisation économique qui peuvent constituer, dans les cours d'eau non navigables, une richesse commune utilisable par le public ou pour le public, l'article 644 ne s'applique pas.

En un mot, utilisation individuelle, utilisation collective, voilà à quel critérium on reconnaît qu'un des usages dont l'eau des rivières non navigables ni flottables est susceptible, appartient aux riverains par délégation de l'Etat autant que par la nature des choses, ou à l'Etat lui-même.

En ce qui concerne plus spécialement la force motrice, utiliser le courant qui passe, c'est le droit exclusif du riverain : aménager une chute, capter la force motrice d'un cours d'eau, c'est faire œuvre d'utilisation collective, c'est utiliser une valeur commune ne correspondant à l'étendue exacte d'aucune propriété riveraine prise en particulier, mais qui se répartit sur toutes, valeur essentiellement commune, qui reste à la disposition de la collectivité.

Telle est, brièvement esquissée la thèse de MM. Massigli et Saleilles que nous avons déjà critiqué par ailleurs. On y voit une distinction nouvelle que ni l'Administration, ni la jurisprudence civile n'ont encore faite jusqu'à ce jour. Que vaut-elle ?

Il est d'abord une première remarque à faire. L'Etat aurait réservé aux riverains, dans l'intérêt social, le droit exclusif à

(1) *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1902. Loc. cit.

l'usage agricole de l'eau, parce que seuls ils pouvaient en profiter utilement.

Mais ne faut-il pas également être riverain d'abord pour être en mesure d'aménager la force motrice de l'eau ? Et pourquoi, dès lors, refuserait-on aux seuls riverains actuels cette faculté que l'on accorderait par ailleurs à tout le monde ? A ce point de vue, la distinction faite par MM. Missigli et Saleilles n'est donc pas admissible.

Ah ! nous aurions mieux compris les honorables auteurs, s'ils avaient déclaré que, *dans tous les cas*, la force motrice de l'eau appartient à l'Etat. Mais non, ils admettent eux-mêmes — grave dérogation — que le riverain peut utiliser, chez lui, la force du courant qui passe. Comment, dès lors, ne pas reconnaître que ce droit, renfermé dans l'article 644, MM. Massigli et Saleilles eux-mêmes le reconnaissent, réunis à d'autres droits analogues concentrés dans la main d'un industriel, ne constituera pas pour ce dernier, en fin de compte, le droit d'utiliser la chute sans se soucier de l'Etat ni de la collectivité des citoyens, auxquels il ne doit rien.

Pardon, diront MM. Massigli et Saleilles, celui qui utilise simplement la force du courant qui passe dans sa propriété fait un usage normal des droits que lui confère l'article 644. Mais celui qui a la prétention d'accaparer à son profit les droits de riveraineté sur une longueur de rives déterminée et de détourner l'eau de son cours, à son profit exclusif, prélève une partie de la puissance une et indivisible du cours d'eau, chose commune, richesse sociale.

Que vaut la distinction à ce point de vue ? Fera-t-on intervenir la pente ? A supposer que c'est bien grâce à la rapidité du courant, qui dépend lui-même de la pente, que fonctionne l'usine, comment ne pas voir que celui qui fait actionner la roue de son moulin, utilise aussi une force acquise sur une partie du lit qui ne lui appartient pas. De plus, M. Planiol l'a démontré, la pente du cours d'eau est indivisible du lit lui-même, qui n'appartient pas à la collectivité mais bien aux riverains.

Mais nous pouvons aller plus loin et nous demander avec MM. Hauriou et Ader, si c'est bien grâce à la force vive de l'eau que sont actionnées les usines. Qu'il s'agisse du riverain qui installe un simple moulin ou de l'industriel qui capte l'eau dans des conduites renforcées, l'un et l'autre n'établissent-ils pas des barrages, dont la propriété est précisément de briser le courant, d'arrêter la force acquise de l'eau qui a suivi jusqu'alors la pente du lit ? C'est bien plutôt la simple gravité de la masse liquide, retenue dans les barrages, qu'utilise le meunier ou l'in-

dustriel et l'on refuserait au second un droit privatif sur la force produite que l'on accorde au premier, alors que l'un et l'autre cependant ont aménagé la chute de leurs propres deniers ?

Ce serait profondément illogique pour ne pas dire plus.

Nous voulons encore signaler, en terminant, combien graves seraient, au point de vue économique, les conséquences de la thèse, si habilement échafaudée, de MM. Massigli et Saleilles. Lorsque les honorables auteurs déclarent que toute utilisation « susceptible de fournir une valeur collective », doit rester à la communauté, ne voient-ils pas qu'ils ouvrent la porte à la nationalisation de toute propriété et de toute industrie et qu'ils fournissent ainsi eux, individualistes, un argument très fort aux collectivistes. Ne seront nationalisées que les industries fournissant une *valeur individuelle*, une richesse ne profitant pas à la communauté ! On avouera que la formule est d'une imprécision redoutable.

Et MM. Hauriou et Ader ont raison de conclure sur ce point, « qu'en fait de pente, la nationalisation (nous) en paraît une sur laquelle il ne convient de s'engager qu'avec infiniment de précautions. » (1)

Enfin, il y a lieu de relever une autre confusion faite par MM. Massigli et Saleilles.

L'eau est chose commune, à l'usage de tous disent les honorables auteurs.

Nous n'en disconvenons pas et nous nous gardons bien de qualifier, droit de propriété, le simple droit d'usage que l'article 644 reconnaît aux riverains.

Que l'Etat ait le droit de régler l'usage public d'une chose commune, c'est encore vrai.

Mais MM. Massigli et Saleilles vont plus loin. Lorsqu'il s'agit de la force motrice produite par l'eau, ils donnent à l'Etat le droit de concéder cette force. Or, par essence, parce qu'elle est affectée par la nature elle-même à l'usage de tous, une *res communis* n'est pas concessible.

Prenons un exemple : la force du vent, comme la force de l'eau, est une chose commune. Supposons que l'on arrive à utiliser le vent comme force motrice. Ce n'est pas là une pure hypothèse, témoin les installations faites en Danemarck. (2) Si l'on en arrivait

(1) *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1902.

(2) L'utilisation du vent comme force motrice a pris une grande extension, surtout en Danemark. Suivant la « *Zeitschrift für Agrarpolitik* » on a récemment installé une station d'essai à Askov dans le Jutland. Ce sont les moteurs à 4 ailes qui ont donné les meilleurs résultats... C'est également en Danemark qu'existe depuis 1903 la « Société Danoise pour la production de l'électricité par le vent » grâce à laquelle fonctionnent actuellement 30 stations électriques actionnées par le vent.

là chez nous, admettrait-on que l'Etat ait le droit de « concéder » l'air, chose commune, en vue de son utilisation industrielle ? Non, l'Etat ne peut faire acte de propriétaire que sur son domaine. Or ni l'air, ni l'eau des cours d'eau, toutes choses communes, ne sont englobées dans la domanialité. (1)

On voit ainsi que les principes invoqués par MM. Massigli et Saleilles pour étayer leur thèse auraient d'une manière générale de graves conséquences dans le domaine économique et social.

Nous avons vu également qu'au point de vue purement juridique, l'Etat n'a sur les eaux des rivières non navigables, qu'un pouvoir réglementaire et que l'article 644, avec l'extension logique que lui a donnée la jurisprudence, reconnaissait aux riverains un droit d'usage agricole et industriel avec la seule restriction de ne pas nuire aux co-usagers et de se soumettre aux règlements de police.

Ceci admis, n'apparaît-il pas que tous les systèmes basés sur la concession croulent par leur base. *Nemo dat quod non habet*.

Or si l'on voit à merveille dans les propositions Jouart, Baudin-Millerand ou le projet Guillaïn, comment l'Etat « donne », on n'aperçoit pas du tout de quel droit il dispose de la chose.

En réalité, l'opération proposée par les auteurs ci-dessus nommés, n'est pas simple ; elle devrait être double et comprendre d'abord le rachat par l'Etat de tous les droits de l'article 644, et des chutes à créer, de toute la force motrice des cours d'eau non navigables ; puis l'organisation du mode d'exploitation de cette richesse, désormais acquise à la collectivité.

C'est une réforme plus modeste, il faut le reconnaître que nous proposent les auteurs de projets instituant la concession en matière de chute d'eau. Il y a à cela une raison très simple. Toutes les propositions étatistes que nous avons étudiées ne sont pas d'inspirations collectivistes. Leurs auteurs n'ont pas la prétention d'exécuter une portion du plan socialiste. Non pas, ils n'ont en vue que l'intérêt de l'industriel ou la nécessité d'alimenter les services publics. Mais les mesures proposées pour réaliser l'un et l'autre de ces buts, nous acheminent vers la nationalisation progressive des moyens de production.

Il ne faut pas se dissimuler, en effet, les conséquences générales au point de vue juridique ou social, des projets instituant la concession. L'assimilation des rivières non navigables aux

(1) Ce que l'Etat concède sur les cours d'eau navigables, ce n'est pas l'eau, mais seulement le droit d'occuper par des ouvrages le lit et les berges, portions du domaine public.

rièrès navigables entraînerait, d'abord, une extension démesurée du domaine de l'Etat, en bouleversant les règles traditionnelles de notre droit public et, par voie de conséquence, la suppression du droit d'usage accordé aux riverains par l'article 644 et la propriété du lit telle que l'organise la loi de 1898. Ces droits d'usage en ce qui concerne l'irrigation pourront subsister, si l'Etat le juge à propos, mais ce ne sera plus qu'une concession précaire et révocable faite par l'Administration aux riverains.

M. Jouart, MM. Baudin et Millerand disent, sans ambages, que les cours d'eau non navigables seront désormais considérés comme dépendant du domaine public.

A regarder les choses de près, les honorables auteurs vont plus loin. Ils *nationalisent* les chutes d'eau. Ainsi que le font remarquer MM. Hauriou et Ader (1), il ne faut pas confondre domaine public et nationalisation.

Le domaine public est à la nation. Il est entièrement affecté à l'usage du public. Certains de ces usages sont, il est vrai, privés au profit d'une individualité et donnent lieu à des redevances. Mais ce sont là des concessions précaires et les redevances dues sont légères ; elles ne représentent aucunement le prix de la valeur concédée.

Les biens nationalisés, au contraire, « sont soustraits à l'usage du public, ils entrent dans le patrimoine de l'Etat, libres de cette affectation pour une valeur en capital qui reste disponible ». La domanialité publique évoque l'idée d'une propriété publique affectée au public ; la nationalisation évoque plutôt celle d'une propriété privée de l'Etat, d'une richesse dont celui-ci peut tirer un profit fiscal ».

Or, n'est-ce pas là le sort réservé, par les projets que nous critiquons, aux chutes d'eau ? L'Etat ne les cède-t-il pas privativement, pour un temps plus ou moins long, suivant les systèmes, à un concessionnaire qui devra payer une redevance en nature assez élevée, puisqu'il sera tenu de fournir gratuitement l'énergie à l'Administration ?

C'est bien là du collectivisme de résultat, sinon d'intention.

LES SOLUTIONS ETATISTES PROPOSEES SONT INCOMPLETES

Car, nous l'avons déjà noté, MM. Jouart, Baudin et Millerand, Guillaïn, n'ont pas été guidés dans la rédaction de leur projet, par un principe, mais simplement par une question de fait : aider l'industriel à vaincre la résistance des barreaux de chute ou assurer, dans les meilleures conditions possibles, l'alimentation des

(1) *Bulletin de la Société d'Etudes législatives*, 1902.

services publics. Aussi leur système est-il, en quelque sorte, incomplet, et ce n'est pas le moindre de ses défauts. Il laisse, en dehors de la concession, les usines de minime importance et celles qui se sont fondées antérieurement à la loi, plaçant obligatoirement toutes les autres sous la tutelle étroite de l'Administration.

Voici comment M. Fernand David apprécie, dans son rapport, le régime du droit actuel ; d'autres, dont les chutes sont juridiquement constituées, vont sortir de terre. Ces usines sont la propriété perpétuelle de leurs fondateurs, elles échappent à la précarité et aux entraves administratives ; leur crédit en bénéficie ; elles ont choisi, en fait, les bassins hydrauliques les plus avantageux, soit au point de vue des dépenses d'établissement, soit au point de vue des débouchés. Elles constituent donc comme un premier réseau privilégié auquel on ne pourrait toucher que par une coûteuse opération de rachat. Comment les usines nouvelles, établies sous le régime de la concession, et qui constitueraient comme un second réseau, moins avantageux au point de vue économique, pourraient-elles lutter contre les premières, surtout si on leur imposait par là-dessus un cahier des charges plus ou moins onéreux ? »

Les projets de nationalisation se heurtent ainsi à ce dilemme : ou procéder à une opération incomplète en mettant dans une situation inférieure, au point de vue de la concurrence, les usines placées sous le nouveau régime ; ou mettre entre les mains de l'Etat toutes les chutes d'eau créées ou à créer, grandes ou petites, et s'exposer à une opération de rachat fort onéreuse pour les finances publiques.

LA CONCESSION, REGIME DEFECTUEUX

Et, pour arriver à quel résultat, affirmerait-on ainsi le droit de l'Etat sur les chutes d'eau ? La réponse des différents auteurs des projets que nous critiquons est unanime, au fond, malgré quelques divergences de détail : pour donner à l'Administration le droit de concéder à temps ou à perpétuité les forces hydrauliques de notre territoire. C'est donc le régime de la concession que M. Jouart, MM. Baudin et Millerand, M. Guillaïn, veulent appliquer obligatoirement à toutes les usines à créer, de quelque importance, régime défectueux en général, désastreux même en ce qui concerne les chutes d'eau, étant donnée la manière dont les différents projets l'organisent.

La concession est un mode d'exploitation nuisible aux intérêts de l'Etat, du concessionnaire et peu profitable aux consommateurs.

Prenons d'abord la concession de travaux publics. C'est un contrat par lequel un entrepreneur s'engage à effectuer et à entre-

tenir un travail public, moyennant le droit de percevoir une redevance sur ceux qui useront de ce travail.

A première vue, il semble que cette opération ne puisse être que favorable à l'Etat. De cette manière, de grands travaux publics, utiles à la collectivité des citoyens, mais peu rémunérateurs, au début, tout au moins, pourront être exécutés sans engager les ressources du Trésor.

Mais, en fait, si l'entreprise présente quelque aléa, l'Etat s'engage toujours à subventionner le concessionnaire. Et alors de deux choses l'une : ou l'entreprise périclité et se solde chaque année par un déficit et l'Etat participera aux pertes, sans être toujours certain d'être remboursé ; ou l'entreprise marche à merveille et l'Etat ne profitera nullement des bénéfices.

Mais le concessionnaire est-il mieux partagé ? Nullement. L'intérêt personnel, cet aiguillon de notre activité, ne se fera sentir chez lui qu'à un degré bien moindre que chez l'entrepreneur privé. Le concessionnaire se trouve dans la situation d'un marchandeur auquel l'entrepreneur aurait imposé de payer un minimum de salaire à ses employés. Ajoutez à cela un cahier des charges, dont les clauses sont souvent combinées de manière à paralyser toute initiative chez le concessionnaire, le cahier des charges avec ses clauses de déchéance et surtout de rachat. Admettons que la déchéance soit une menace souvent illusoire. En dira-t-on autant du rachat qui est une menace constamment suspendue sur la tête du concessionnaire ? Enfin, et surtout, la concession de travaux publics est essentiellement temporaire. Ne voit-on pas dans quelle situation fausse et pénible sera le concessionnaire pendant les quelques années qui précéderont l'expiration de la concession ? Quel intérêt aura-t-il à faire les améliorations utiles dans un établissement où il ne sera plus, demain, qu'un étranger ? Comment, du reste, pourra-t-il contracter des emprunts pour se procurer les ressources nécessaires à ces améliorations, lui qui ne peut désormais offrir en garantie que son crédit personnel ?

Et qui pâtira en fin de compte de cet état de choses ? Le consommateur, comme tel, ou en tant que contribuable. Ce dernier point s'explique de lui-même.

La conclusion de cette digression est que l'on doit préférer, à la concession, la régie simple ou intéressée, chaque fois que cela sera possible.

Cette conception, nous le savons, se heurte à bien des préjugés. La question est trop complexe pour être expliquée dans ce travail où elle ne serait, du reste, pas à sa place.

Nous n'en dirons que quelques mots.

Lorsqu'on parle de l'exploitation par l'Etat, on se figure généralement une entreprise gérée par un conseil de neuf cents membres, délégués par la foule des actionnaires qui sont en même temps consommateurs, et les seuls consommateurs de l'entreprise. D'où les sarcasmes que suscite généralement, dans les milieux orthodoxes, l'exploitation directe par l'Etat.

Mais si l'on veut examiner la question sans idée préconçue, si l'on veut bien imaginer un service d'Etat, une industrie d'Etat, organisé d'une manière autonome, jouissant d'une certaine indépendance au regard des pouvoirs publics, possédant son budget propre dont les excédents seraient employés à couvrir les frais d'exploitation, d'entretien et d'amélioration, dans cette hypothèse nous nous demandons vraiment en quoi l'exploitation directe par l'Etat différerait, au point de vue financier, technique et économique, d'un service ou d'une industrie concédée, créée par une société anonyme. Nous ne retrouvons là, au contraire, aucun des inconvénients signalés au sujet de la concession. Par contre nous trouvons cet avantage appréciable, qu'en cas de succès l'Etat, et non le concessionnaire, toucherait immédiatement les bénéfices, tandis qu'en cas de déconfiture, ses finances ne seraient ni plus, ni moins compromises.

Hâtons-nous d'ajouter qu'au point de vue spécial qui nous occupe, au sujet de la houille blanche, la question ne se pose pas en ces termes. Il ne s'agit pas de chercher si l'Etat concéderait les chutes ou les exploiterait lui-même, mais bien de savoir s'il a le droit ou s'il a intérêt à mettre la main sur les forces hydrauliques.

Les adversaires de notre thèse nous proposent la concession. C'est entre ce dernier régime et l'exploitation privée que nous avons maintenant à choisir.

Nous étudierons la question sous un double aspect : d'abord au regard des industriels, puis au regard des consommateurs en général et des services publics en particulier.

2) L'industrie périliterait sous le régime de la concession

Une remarque frappe au premier abord le lecteur qui analyse les propositions Jouart, Baudin-Millerand ou le premier projet Guillaumin : c'est le caractère essentiellement unilatéral du contrat passé entre l'Administration et l'industriel. L'Etat n'intervient que pour imposer des charges au concessionnaire. Nulle part on n'aperçoit, au profit de ce dernier, les clauses que l'on rencontre, d'ordinaire, dans les cahiers des charges des concessions. C'est ainsi qu'aucun monopole ne serait réservé au concessionnaire, aucun concours

pécuniaire de l'Etat ne lui serait consenti. La clientèle des services publics ne lui serait même pas assurée.

C'est la part du lion que se réserve d'abord l'Etat, sans compter les conditions nouvelles qu'il reste libre d'imposer au concessionnaire à chaque renouvellement de la concession.

Un tel régime, appliqué obligatoirement à toutes les usines d'une certaine importance, quel que soit le but qu'elles se proposent d'atteindre, qu'il s'agisse d'actionner une usine privée ou d'alimenter un service public, un tel régime devait susciter de vives critiques de la part des principaux intéressés, des industriels. Et ceux-ci ne se sont pas fait faute de récriminer contre les projets organisant la concession, témoin les brillantes discussions qui se déroulèrent à Grenoble, lors du Congrès de la Houille blanche, en septembre 1902, congrès dont nous avons eu déjà plus d'une fois l'occasion de nous occuper.

L'effroi que provoqua, dans les rangs des industriels, la proposition Jouart et le projet du Gouvernement déposé le 6 juillet 1900, ne fut pas sans influence dans le revirement que nous avons signalé en parlant de l'attitude des usiniers au regard des barreaux de chute. On sait comment ces terribles adversaires d'hier, devinrent subitement d'honnêtes industriels, un peu exigeants dans leurs prétentions, mais non pas intraitables. C'est que l'Etat s'apprêtait à mettre d'accord les plaignants en les dévorant l'un et l'autre. Mieux valait s'entendre que d'engager ce procès fatal.

Il y avait à cela de fortes raisons, que M. Jean Neyret, ingénieur, fit valoir avec infiniment de vigueur au Congrès de la Houille blanche (1).

M. Neyret, comme tous les industriels qui se sont occupés de la question, ne condamne pas le régime des concessions en général. Ce qu'il critique surtout, dans la proposition Baudin-Millerand, c'est l'extension de ce régime à toutes les usines, même à celles qui ne se proposent que de fournir l'énergie à des industries privées.

A ce point de vue, la concession, dit M. Neyret, « aboutit à une exploitation réglementée, forcée, ligotée, en un mot, administrative ».

D'abord la proposition Baudin-Millerand n'impose aucune règle à l'Etat dans le choix du concessionnaire (art. 3). Il est aisé de prévoir ce qui se passerait. « Il se créerait, comme pour les tramways, un métier de demandeurs en concessions, intermédiaires s'inquiétant peu, en général, des clauses des cahiers des charges

(1) Compte rendu du Congrès de la Houille Blanche, p. 499.

qu'ils laisseront à d'autres le soin d'exécuter ». Leur coup fait, ces intermédiaires « passeront la main aux barreaux patentés qui, par la puissance financière de vastes trusts, comme cela a lieu pour les tramways, deviendront par substitution, concessionnaires de nombreuses chutes sous la forme bien connue de sociétés filiales... L'industrie hydraulique deviendra en réalité le domaine d'un nombre restreint de groupes capitalistes importants ».

D'ailleurs, c'est un leurre que d'attendre de l'Administration le choix du meilleur exploitant. La concurrence seule, par sélection, favorise le triomphe des plus aptes. Le meilleur, aux yeux de l'Etat, « ne sera-t-il pas le plus habile, le plus influent ? »

Quoi de plus gênant pour l'industrie privée que ce fait de classer parmi les usines publiques et de soumettre à la concession, les usines préexistantes qui augmenteront, postérieurement à la loi, leur force au-dessus de cent chevaux (art. 2). « Est-ce que la situation acquise d'une industrie ne comporte pas à son actif les réserves de force qu'elle a prévues, au même titre que ses réserves accumulées de capitaux, au même titre que ses réserves accumulées d'expérience et de bon renom, dont l'ensemble doit faire l'avenir plus sûr et plus rémunérateur ? Si un exploitant a prévu son installation première pour une puissance supérieure à celle d'abord nécessaire, de façon à l'augmenter au fur et à mesure de l'extension de ses affaires, ce qui est le cas ordinaire, il devrait y renoncer, sous peine de spoliation brutale ».

La concession n'entrave pas seulement la liberté industrielle, indispensable à la vie de toute entreprise privée. Elle se traduirait par des charges financières pesant lourdement sur le concessionnaire et dont la proposition Baudin-Millerand ne fixe même pas la limite. Il est dit seulement, art. 4, 5°, que le cahier des charges déterminera : « les charges imposées au concessionnaire, tant sous forme de fourniture d'eau et d'énergie à l'Etat, aux départements, aux communes ou aux associations syndicales autorisées, que sous forme de concours financier à des entreprises d'utilité publique dans la région. » Ce quantum à tenir en réserve, que l'Administration fixera arbitrairement, « restera une richesse stérile pour tous jusqu'à son emploi, indéterminé, par ces services publics ».

Quant au « concours financier » demandé au concessionnaire, « établi arbitrairement ou basé sur des pourcentages de dépenses d'installations, (il) emprunte une forme mal définie, de concours effacés et divers, qui justifie toutes les appréhensions ». Ajoutez à cela le coût des travaux, souvent improductifs, que d'après le cahier des charges le concessionnaire sera « tenu d'établir » (art. 4, 4°), construction d'une route ici, réfection d'un pont là, et vous aurez

une idée des charges qui grèveraient l'industrie privée, soumise au régime de la concession.

Mais les cahiers des charges comporteront fatalement d'autres restrictions, celles-là relatives à la liberté commerciale. « Ils s'ingéreront, prévoit M. J. Neyret, dans les prix de vente des produits, spécialement de l'énergie électrique ; ils fixeront, sinon des prix fermes de vente, tout au moins des échelles dont on ne pourra s'éloigner ». Et l'orateur rappelle l'article 25 du cahier des charges de Jonage « qui prévoit la revision décennale du prix de la chose vendue, des kilowatts en l'espèce, prix de vente qui pourra être abaissé d'office par décret, si des procédés nouveaux ou des perfectionnements viennent en réduire le prix de revient... Quel encouragement à rebours dans la voie du progrès ! »

Mais, plus que ces entraves à la liberté industrielle et commerciale, plus que ces charges fiscales pesant sur l'industrie, la précarité de la concession sera funeste au développement normal de l'industrie hydroélectrique.

Quinze ans ! Qu'est-ce que cela pour une catégorie d'entreprises où, précisément, l'amortissement des capitaux engagés est très long et qui, par cela même, a besoin d'un grand crédit.

Au bout de ce laps de temps, en effet, l'Etat pourra racheter (art. 13). Sur quelles bases sera fixée l'indemnité de rachat ? La proposition Baudin-Millerand ne dit rien. Comment évaluera-t-on « une valeur qui n'a souvent aucune relation avec les bénéfices effectués et réside surtout dans un avenir préparé par des expériences coûteuses et les capitaux sacrifiés » ?

Dans tous les cas, de quelque manière que prenne fin la concession, que ce soit à la suite de rachat ou de déchéance, ou simplement par l'arrivée du terme, il est à noter dans quelle étrange situation se trouveront les usines d'utilisation de forces, laissées en dehors de la concession. Elles sont la propriété du concessionnaire. Que fera-t-il à l'expiration de la concession de tous ces établissements désormais sans objet, puisque la source à laquelle ils puisaient l'énergie, l'Etat la prend pour son compte, sans indemnité ?

MM. Baudin et Millerand prétendront-ils que le concessionnaire a toujours la faculté de demander le renouvellement de sa concession, puisque l'article 12 paragraphe 2 lui donne un droit de préférence, à conditions équivalentes, sur tous ses concurrents ?

Beau privilège, en effet, s'écrie M. Neret. Rivé à son usine tributaire, le concessionnaire actuel « pourra se voir obligé, contre le chantage des concurrents ou contre l'optimisme imprudent de tiers, ou contre la puissance de syndicats capitalistes, de surélever le prix de sa soumission d'une somme pouvant atteindre près de

la valeur de son usine, sous peine de voir cette valeur réduite à néant ».

En résumé, M. Neyret s'élève avec force contre le régime de concession imposé par la proposition Baudin-Millerand à toutes les usines génératrices de plus de cent chevaux. « Nos industriels veulent pouvoir créer eux-mêmes leur force, l'exploiter eux-mêmes comme ils l'entendent, ou la vendre à des tramways, à des sociétés d'éclairage ou à des villes. Ils ne veulent pas être soumis d'office au système de la location. Il serait bien dur à l'industrie française d'être condamnée au régime du garni. »

Bien que concentrant ses critiques, surtout sur le projet primitif du gouvernement, repris par MM. Baudin et Millerand, M. Neyret, sans méconnaître les efforts faits par M. Guillaïn pour rendre la concession supportable à l'industrie privée, n'en combat pas moins sa seconde proposition.

Cette dernière, outre qu'elle avait sur la rédaction primitive l'immense avantage de tenir compte de tous les droits à la force motrice, même non exercés, et de rendre moins grave la menace du rachat, faisait de la concession perpétuelle non plus le régime de droit commun de toutes les installations hydroélectriques publiques ou privées, mais une faculté laissée à la disposition des industriels qui n'auraient pu vaincre la résistance des barreaux de chute.

Mais la concession perpétuelle, seule perspective de l'usurier incapable de traiter avec les riverains, n'est pas sans présenter de graves inconvénients. Outre qu'elle comporte toujours l'éventualité de la déchéance et du rachat, la concession perpétuelle prévoit des cahiers des charges généraux presque aussi terribles, dit M. Neyret, que les cahiers des charges spéciaux prévus par MM. Baudin et Millerand. Le cahier des charges général ne protège que faiblement le concessionnaire contre l'arbitraire administratif, témoin ce qui se passe dans les mines.

Ici, l'Administration trouve toujours le moyen d'imposer au concessionnaire les dispositions qu'il lui aurait plu d'introduire dans le cahier des charges général. Telle compagnie minière sollicite-t-elle l'autorisation d'émettre des obligations, par exemple ? L'Administration subordonnera son adhésion à l'acceptation par la compagnie du nouveau cahier des charges modifié.

Done, ni le projet du Gouvernement repris par MM. Baudin et Millerand, ni les deux propositions Guillaïn ne donnent à l'industrie hydroélectrique privée les garanties de liberté et de sécurité nécessaires à son développement normal.

M. Neyret n'a fait qu'exprimer le sentiment général du monde

industriel à cet égard. Ainsi les mêmes objections que nous venons d'exposer, nous les retrouvons dans la bouche de M. Cordier, lors de la déposition que fit devant la commission de la Chambre (1) l'honorable président de la Chambre syndicale des forces hydrauliques de l'électro-chimie et de l'électro-métallurgie.

M. Cordier signale d'abord l'antinomie qui existe entre l'article

premier et l'article 2 de la proposition Baudin-Millerand.

L'article premier annonce pompeusement que les « usines hydrauliques, quelles que soient les eaux qu'elles empruntent, se divisent en usines privées et usines publiques. Les usines privées continuent à être régies par les lois et règlements en vigueur sur le régime des eaux. »

Cela vous a une allure très libérale, surtout si l'on prend les mots « privées » et « publiques » dans leur acception courante.

Mais l'article 2 dissipe bien vite ces illusions en déclarant : « Sont considérées comme usines publiques toutes les usines à créer dont la force dépasse cent chevaux, ou les usines existantes qui augmenteraient leur puissance au delà de ce chiffre. »

Or, fait remarquer M. Cordier, « dans l'industrie hydro-électrique, une usine de 100 chevaux est une usine insignifiante, sans aucun intérêt. Une usine ne commence à compter que si elle donne au moins 5 à 6.000 chevaux. Dans l'électro-métallurgie, on cherche plus volontiers des usines de 15 à 20.000 chevaux, sinon davantage. La proposition prévoit donc deux catégories ; mais il résulte de l'article 2 que toutes les usines seront, en fait, placées dans une seule catégorie, celle des usines publiques. »

En second lieu, M. Cordier déclare que « ni le rachat, ni la limitation de durée de la concession ne sont compatibles avec les besoins des industries qui ont à recourir aux services hydroélectriques ».

La faculté accordée à l'Etat de racheter au bout de la quinzième année de concession, aggravée par ce fait que les contrats passés par le précédent concessionnaire ne seront exécutoires que pendant une période de cinq ans, rend impossible à l'industriel la conclusion de traités pour une longue période, qui sont très profitables à l'usinier et à ses clients. Et M. Cordier cite le cas de la « Société d'énergie électrique du littoral méditerranéen » qui a passé avec le département des Alpes-Maritimes un contrat, aux termes duquel elle fournit à ce département, à des prix extrêmement bas, l'énergie électrique nécessaire à l'alimentation de tout son

(1) Cf. Rapport Lebrun, en annexe. Loc. cit.

réseau de chemin de fer d'intérêt local. C'est une charge assez lourde pour cette Société ; elle a considéré qu'il était de son devoir d'accepter cette charge pour faciliter, au département des Alpes-Maritimes, l'installation de son réseau ; elle a été guidée par cette pensée que le développement des voies de communication présente un grand intérêt pour le développement de toutes les industries qui consomment de l'énergie et, qu'en outre, elle avait tout avantage à rendre service au département pour y consolider sa situation. Elle a traité avec le département pour une longue période se terminant au 31 décembre 1972. « L'article 12 de la proposition Baudin-Millerand, fait remarquer M. Cordier, aurait empêché la Société de donner au département le bénéfice du traité si avantageux dont il est question ci-dessus. Et j'en pourrais dire autant de tous les traités de fourniture de courant à distance. »

Et M. Cordier ne s'attaque pas seulement à la limitation à cinq ans du délai pendant lequel l'Etat ou le nouveau concessionnaire devra respecter les contrats passés par l'ancien concessionnaire. Même avec un délai étendu « l'objection subsistera pour les traités que l'usiner pourrait passer vingt ans, cinquante ans après l'installation de son usine ; dans les dernières années de sa concession, il ne pourrait plus prendre aucun engagement sérieux ; la limitation de la durée de sa jouissance sera une cause de stérilité absolue. »

M. Cordier critique également le rachat, non seulement en lui-même, mais pour les conséquences qu'il aura au point de vue de la bonne marche de l'usine d'utilisation de forces. La concession, en effet (art. 4), ne comprend que l'usine hydroélectrique et non les autres installations.

M. Cordier cite le cas de l'industrie de l'aluminium où, à côté de l'usine hydroélectrique il y a, pour les utilisations sur place et les utilisations extérieures, une dépense en capitaux au moins égale à celle engagée dans l'usine hydroélectrique. « Quelle sera la situation de l'industriel le jour où l'on rachètera son usine hydroélectrique ? Que fera-t-il de son usine de fabrication d'aluminium, de son usine de fabrication d'alumine, des gisements de bauxite ? On lui aura enlevé l'outil qui lui permet de transformer l'alumine en aluminium.... Il faudrait reprendre non seulement l'usine d'électrolyse, mais encore l'usine d'alumine et la minière. L'Etat va-t-il se faire producteur d'aluminium ? Et la même difficulté se présentera pour toutes les industries liées à l'utilisation de la force hydroélectrique... L'industrie vit de crédit. La menace de la reprise par l'Etat tuerait le crédit. »

Et c'est précisément à une industrie où l'amortissement des

capitaux engagés demande le plus de temps, quarante ou cinquante ans au minimum, que l'on se propose d'imposer de pareilles conditions.

« Régime du garni », avait dit M. J. Neyret en parlant de la proposition Baudin-Millerand. « Régime inapplicable », déclare M. Cordier.

Il semble bien, en effet, qu'envisagé au point de vue où se sont placés les deux industriels dont nous venons d'exposer les doléances, la proposition Baudin-Millerand mérite les critiques qui lui ont été adressées.

Il est évident que le régime de la concession tel que l'organise la proposition Baudin-Millerand, ne convient nullement aux usines génératrices qui se proposent d'alimenter l'industrie privée.

Ce que nous critiquons dans la concession, ce n'est point tant, comme le craint M. Neyret, parce qu'elle favoriserait l'immixtion de l'Etat dans les conditions d'exploitation de la force hydraulique. Cette immixtion, malgré ses défauts, que nous ne nions pas, a parfois du bon lorsqu'elle a par exemple pour but la protection du personnel ouvrier. Les mots « liberté industrielle » comme le mot « liberté » tout court sont employés aujourd'hui, à tout propos et hors de propos, si bien qu'ils finissent par ne plus signifier grand-chose. Ils n'émeuvent plus le législateur. Ils ne doivent plus émouvoir non plus le juriste.

Non, le plus gros reproche que l'on puisse faire à la proposition Baudin-Millerand c'est qu'elle tend à créer, à côté des usines privées existantes qui sont et restent, quelle que soit leur importance, propriété pleine et entière des usiniers qui les ont fait construire, une autre catégorie d'usines appartenant à l'Etat qui les loue au premier venu, usines placées au préalable dans les conditions les plus pitoyables au point de vue de la concurrence.

En effet, M. Neyret l'a très bien vu, ce ne sera pas le petit industriel, généralement intéressant, qui sollicitera la concession, mais bien le gros brasseur d'affaires, le spéculateur qui, seul, peut affronter les formalités interminables imposées par l'Administration. Et d'ailleurs, celui-là se souciera peu des conditions que contient le cahier des charges. Il les sait draconiennes. Mais il saura aussi parler à l'Etat et lui mettre le marché en main. Il fera ressortir qu'il ne peut lutter à armes égales contre le propriétaire de l'usine privée et qu'il lui faut une compensation : le concours financier de l'Etat.

Et l'Administration serait bien mal venue à refuser son aide à cet industriel éphémère, dont les jours sont comptés, à partir de la quinzième année de la concession, et qui se sera adressé

en vain aux capitalistes en quête d'un placement sûr, de bon et rapide rendement.

On peut toujours répondre que l'Etat ne rachètera pas sans nécessité et qu'il est puéril d'insister sur les dangers d'une telle opération. Mais il suffit que la menace du rachat reste suspendue sur la tête du concessionnaire pour qu'il lui soit impossible de puiser, dans l'épargne publique, les ressources nécessaires à la bonne marche de son entreprise.

Ah ! que l'Etat monopolise toutes les chutes d'eau créées ou à créer et qu'il les exploite lui-même en tant qu'industriel, nous le comprendrions plus volontiers. Ce serait une solution, mauvaise, certes, en l'espèce, mais plus logique et plus profitable que celle que nous proposent MM. Baudin et Millerand. La concession qu'ils organisent n'est qu'une camisole de force mise à la jeune industrie hydroélectrique.

Bien qu'atténuées en certains points, ces critiques s'adressent également au système de la concession perpétuelle tel que l'organisait M. Guillaïn dans son premier projet.

Sans doute, la situation du concessionnaire sera plus stable. Il a un quasi-droit de propriété sur les dépendances de la concession, qu'il peut grever d'hypothèques. Mais enfin, toutes les restrictions que M. Guillaïn a mises à ce droit de propriété sont autant de causes d'infériorité pour ce concessionnaire appelé à concurrencer, sur le marché régional ou national, les usiniers actuels, propriétaires de la force motrice qu'ils ont créée et qu'ils exploitent.

Nous voulons parler surtout de la déchéance et du rachat

Nous voulons parler surtout de la déchéance et du rachat qui menacent à chaque instant le concessionnaire. Les causes de la déchéance, les conditions du rachat ne sont plus abandonnées à l'arbitraire administratif. Au lieu d'un cahier des charges spécial, imposé à l'industriel plutôt que discuté par lui, c'est un cahier des charges unique qui sera la base des rapports entre les concessionnaires de chute et l'Administration. Mais nous avons vu que cela n'empêchait pas cette dernière d'imposer aux sociétés minières des modifications au contrat primitif. Il suffit d'ailleurs que la menace de la déchéance ou du rachat existe pour que l'industriel soit frappé d'une sorte de *capitis diminutio*. Et logiquement, dans le système de M. Guillaïn, le rachat doit être plus qu'une vague menace, mais une éventualité probable, car enfin, sans cela, le droit du concessionnaire serait un droit entier de propriété, comme celui de la Société minière sur la mine, et l'on ne verrait pas alors pour quelles raisons M. Guillaïn aurait éprouvé la nécessité d'affirmer les droits de la collectivité sur les forces hydrauliques, bouleversant ainsi inutilement notre législation.

Du reste, il ne faut pas se laisser abuser par les analogies de surface que peuvent présenter aux yeux du législateur la mine et la chute d'eau. La mine de houille peut être considérée, en soi, comme une exploitation séparée, comme un organisme propre indépendant des usines de la région qu'elle alimente. Mais la chute d'eau est liée à l'industrie qu'elle actionne, comme le sang à la chair. Dès que l'on veut séparer l'un de l'autre, l'usine génératrice et les usines d'utilisation ses clientes, on se heurte à des difficultés que l'on rencontrerait à un degré bien moindre s'il s'agissait de mines.

Nous avons essayé de démontrer qu'en droit l'Etat n'a aucun droit sur la force motrice des cours d'eau non navigables ni flottables et que les projets établissant la concession ne se comprendraient que si, au préalable, le législateur procédait à une gigantesque opération d'expropriation de tous les droits de riveraineté exercés ou non exercés.

Puis, nous occupant plus spécialement de la proposition Baudin-Millerand et du premier projet Guillaïn, nous avons résumé les objections les plus graves que les industriels ont fait valoir contre le système de la concession appliqué, obligatoirement, à toute usine hydroélectrique, même privée.

3) La nationalisation des chutes d'eau ne présente aucun intérêt pour la collectivité

Il est temps d'écouter, maintenant, nos adversaires. Pour que MM. Jouart, Baudin, Millerand et Guillaïn nous proposent un régime tendant à la nationalisation des chutes d'eau, il leur faut certainement de bonnes raisons.

M. Jouart n'avait en vue que le légitime souci de mettre fin aux luttes stériles entre industriels et spéculateurs. Comme le juge de ce bon La Fontaine, il mettait les plaideurs d'accord en confisquant l'objet litigieux. Mais du moment où les intéressés préfèrent le mal au remède, il est inutile de leur faire violence.

Par contre, MM. Baudin, Millerand et Guillaïn ont de bonnes raisons pour ne pas se laisser arrêter par les protestations des industriels. C'est qu'ils n'ont pas eu seulement en vue de solutionner les difficultés qui se sont élevées entre usiniers et barreaux. C'est l'intérêt de la collectivité des citoyens qu'ils entendent d'abord sauvegarder, et cela même au prix de restrictions à la liberté commerciale ou industrielle.

Quel est donc le danger qui nous menace ? Pourquoi MM. Baudin et Millerand préfèrent-ils la concession de travaux publics à la concession perpétuelle en matière de chute d'eau ?

Parce qu'il faut songer à l'avenir et qu'il serait dangereux d'abandonner à l'industrie privée la force motrice de nos cours d'eau ; « on pourrait se trouver un jour en présence de forces hydrauliques de grande valeur sur lesquelles l'Etat n'aurait aucun droit (1) ».

M. Colson, soutenant le premier projet du Gouvernement, s'exprimait également dans des termes analogues (2) : « Il faut bien songer qu'un jour ces chutes d'eau peuvent atteindre des valeurs extrêmement considérables, constituer des fortunes colossales, car on ne saurait considérer comme une éventualité irréalisable la conception d'une situation industrielle telle que leur possession assure une supériorité énorme aux établissements qui en bénéficieraient. Certes, l'épuisement des mines de houille n'est pas près de se produire. On entrevoit à peine le terme de l'exploitation des principaux gisements européens, et, quand il approchera, l'importation des houilles d'Amérique, de Chine, reculera sans doute l'époque où le combustible manquera réellement. Mais enfin cet épuisement, qui ne paraît devoir se produire qu'à une époque encore éloignée, peut aussi se manifester plus tôt qu'on ne le pense. Sans prendre trop au sérieux les prédictions des pessimistes sur ce point, il faut bien tenir compte du développement incessant de la consommation et admettre comme possible, sinon comme probable, qu'il s'accélère encore dans l'avenir. Bien avant d'arriver à l'épuisement réel des mines, le jour où l'on ne pourrait plus exploiter qu'à des profondeurs telles que le prix de revient du charbon serait porté au double ou au triple de ce qu'il est aujourd'hui, la force motrice produite par les chutes d'eau atteindrait une valeur extraordinaire : sa possession pourrait devenir la condition absolue de l'exercice de certaines industries.

« Serait-il vraiment raisonnable de conférer aujourd'hui à des particuliers un droit absolu et perpétuel sur ces richesses éventuelles ? Est-il croyable que, dans l'état d'esprit général, dans l'état d'esprit dont, aujourd'hui, les défenseurs les plus convaincus de la propriété privée, parmi lesquels je me range, subissent l'influence, un pareil droit soit respecté s'il avait été constitué ? Croit-on que, si l'Etat avait donné un caractère légal à la mainmise sur une richesse naturelle incomparable, non pas en sanctionnant cette possession remontant à l'origine même des sociétés, qui sert de base à la propriété ordinaire, mais en investissant par un acte protestatif, un particulier d'une propriété créée de ses propres mains, à une date relativement récente, croit-on que

(1) Proposition Baudin Millerand. Exposé des motifs. Loc. cit.

(2) Compte rendu du Congrès de la Houille Blanche, p. 409.

l'Etat respecterait les droits ainsi créés ? Croit-on qu'il puisse se trouver dans une Chambre quelconque une majorité pour les constituer ? Je suis convaincu que non... »

Cette argumentation, dirigée contre les propositions individualistes et le second projet Guillaïn, vaut, *à fortiori*, contre le système que nous défendons.

Mais M. Guillaïn lui-même défend sa conception à l'aide des mêmes arguments : « On conçoit, dit-il, qu'en matière de concessions hydrauliques l'Etat ne peut pas admettre qu'il se retire à tout jamais le droit de revenir sur sa décision. Il ignore ce que réserve l'avenir. »

L'objection ainsi présentée, il ne faut pas se le dissimuler, ne manque pas de valeur. Et elle est d'autant plus difficile à réfuter que nous sommes ici dans le domaine des hypothèses.

L'Etat n'a pas le droit actuellement de mettre la main sur les chutes d'eau et, s'il le faisait, ce ne serait pas sans porter un coup funeste à l'industrie hydroélectrique.

Cependant, s'il était prouvé que, par rapport aux besoins éventuels des services publics, la houille blanche soit en quantité restreinte, ne serait-il pas dangereux de laisser librement les riverains user des droits que leur reconnaît l'article 664 ? L'Etat serait alors obligé d'avoir recours à de riches sociétés financières qui lui feraient payer cher la fourniture d'énergie.

Si, un jour, on découvrait le moyen de substituer économiquement la houille blanche à la houille noire dans la traction des chemins de fer par exemple, dans quelle piètre situation se trouverait l'Etat obligé de s'adresser à ceux auxquels il aurait imprudemment livré le monopole des chutes d'eau ! Rachèterait-il, alors, les usines génératrices dont il aurait besoin ? Mais ce serait s'exposer à faire, dans cinquante ans, dans cent ans, une opération financière des plus onéreuses pour le trésor public, alors qu'aujourd'hui, à beaucoup moins de frais, la collectivité garderait la disposition de tous les trésors d'énergie que recèlent nos cours d'eau non navigables ni flottables.

Nous estimons, cependant, que les craintes manifestées par les partisans des systèmes de concession à ce sujet sont exagérées.

Faisons-leur la part belle. Imaginons la plus large consommation possible d'énergie hydroélectrique par les services publics. Oui ou non, l'Etat a-t-il à sa disposition une réserve de force suffisante pour faire face à tous les besoins qui pourraient se présenter ? Là est toute la question.

Laissons les choses en l'état. La loi votée, l'Administration

n'aurait pas plus de pouvoirs sur les cours d'eau navigables qu'elle n'en a aujourd'hui, puisque nous repoussons la concession. Mais il lui resterait toujours les cours d'eau navigables, qui sont et demeurent partie intégrante du domaine public. Elle aurait à sa disposition toutes les basses chutes, avec leurs innombrables chevaux permanents.

Précisons. M. Cote, dans l'article remarquable que nous avons si souvent cité (1), s'était demandé quelle serait l'utilisation la plus rationnelle de nos forces hydrauliques. A l'aide de calculs fort attachants, l'honorable ingénieur en était arrivé à cette conclusion : « Les basses chutes qui n'ont point d'intérêt à créer des chevaux périodiques, inutilisables dans un réseau de distribution d'énergie, ni dans les usines électro-chimiques, à cause de leur prix de revient trop élevé, n'aménageront donc que les chevaux permanents et feront avec eux du transport de force. Les moyennes et hautes chutes ont deux emplois de leurs énergie : le transport de force par leurs chevaux permanents et l'électro-chimie pour leurs chevaux périodiques bon marché, et seulement utilisables en cette application. »

Donc, les moyennes et hautes chutes qui se rencontrent surtout sur les cours d'eau non navigables, ont une destination naturelle pour la plus grande partie de l'énergie produite : c'est l'alimentation de l'industrie privée, électro-chimique ou électro-métallurgique, qui elle, se contente des chevaux périodiques.

Quant aux basses chutes, appartenant, en grande majorité, d'ores et déjà à l'Etat, elles ne pourraient fournir ces mêmes chevaux périodiques qu'à un prix de revient trop élevé. Leur rôle est d'alimenter les services publics qui exigent une quantité d'énergie constante, sans interruption, sans chômage.

Et M. Cote poursuit : « De ces faits il résulte que, s'il est permis de baser un calcul sur les estimations les plus pessimistes de nos forces hydrauliques, on peut dire : sur leurs cinq millions (2) au moins de chevaux disponibles, il y en a probablement quatre millions et demi qui sont aménageables en de moyennes et hautes chutes ; sur ce chiffre, trois millions et demi sont des chevaux périodiques devant être affectés exclusivement aux opérations de la métallurgie et de la grande industrie chimique. Les services publics auraient donc alors à leur disposition une puissance d'à peu près 1.500.000 chevaux permanents, dont un million provenant des moyennes et hautes chutes, et 500.000 des basses chutes. C'est là plus de puissance que n'en ont besoin les services

(1) Annales de la Direction de l'Hydraulique agricole. Fascicule 31. Loc. cit.

(2) L'évaluation est, en effet, très pessimiste. Cf. Ch. I.

publics dans les régions de notre territoire accessibles à la houille blanche. Observons, en effet, que 100.000 chevaux peuvent suffire à l'éclairage d'une région peuplée de trois millions d'habitants et qu'ils représentent la puissance développée par toutes les locomotives en régime de marche normale sur un de nos grands réseaux de chemins de fer. »

Il ressort bien de ces chiffres que les craintes des partisans de la concession, au sujet des besoins éventuels de nos services publics, sont exagérées. L'Etat a, dès maintenant à sa disposition toutes les basses chutes. Il peut utiliser, quand la nécessité s'en fait sentir et dans l'intérêt général, les chutes des cours d'eau non navigables. Si l'on veut prendre toutes les précautions on pourra réserver à l'Administration, moyennant une juste indemnité, une partie de l'énergie produite par les hautes chutes bien qu'en réalité les usiniers, loin d'éviter, recherchent au contraire la clientèle solide quoique peu rémunératrice des services publics, pour l'emploi de leurs chevaux permanents.

Mais point n'est besoin, pour éviter un danger chimérique, l'insuffisance des forces disponibles pour les besoins des services publics, de s'exposer à un danger certain : la nationalisation des chutes d'eau.

CONCLUSION

Nous avons établi que les systèmes organisant la concession nécessitaient au préalable une loi expropriant les riverains de tous les droits qu'ils tiennent de l'article 644. Que cette mesure aurait pour conséquence un bouleversement complet de notre législation des eaux, bouleversement nuisible aux intérêts de l'industrie et peu profitable aux services publics.

On devine notre conclusion : c'est en respectant le plus possible les bases de la législation existante que nous trouverons la seule solution capable de donner satisfaction aux justes desiderata des industriels sans méconnaître ni les droits des riverains, ni les justes prérogatives de la collectivité.

Nous allons voir, à présent, dans quelle mesure les propositions Michoud et Hauriou-Ader et le projet du Gouvernement, rapporté par la Commission de la Chambre, répondent à cette formule.

CRITIQUE DE LA SECONDE PROPOSITION GUILLAIN

Mais auparavant, nous dirons quelques mots de critique du second projet Guillaïn, qualifié, par nous, de système intermédiaire et différant, sur deux points importants, du projet primitif.

D'abord M. Guillaïn reconnaît que les riverains ont droit à une

indemnité même en cas de privation du droit à l'usage de la force motrice, non exercé.

C'est là une amélioration incontestable sur le texte primitif. L'Etat exproprie les riverains. Il les indemnise de tous les droits de l'art. 644 dont il les prive (art. 22).

Mais il est bon de remarquer que les riverains ne seront ainsi traités que lorsqu'il s'agira de l'établissement d'une usine privée, placée sous le régime de la concession perpétuelle. Par contre, ils seront privés sans indemnité de tous les droits dont ils n'auraient pas fait usage lorsque s'installera, près d'eux, une usine d'utilité publique. Est-il besoin d'insister sur l'étrangeté de cette différence de traitement, fort injuste pour les riverains chez qui elle ne manquerait pas de provoquer une vive opposition.

La seconde caractéristique du deuxième projet Guillaïn est son caractère facultatif. L'Etat n'exerce plus un véritable droit de quasi propriété s'étendant à toutes les chutes d'eau. Il reconnaît au contraire le droit des riverains d'utiliser la force du cours d'eau. Mais il offre ses bons services au cas où l'un d'eux n'arriverait pas à vaincre la résistance de ses voisins.

Mais alors, le système de la concession, même atténué, ne nous paraît guère justifiable. Reconnaître à l'Etat le droit de concéder les chutes, c'est, du même coup, laisser supposer qu'il a sur les cours d'eau non navigables un droit analogue à celui qu'il possède sur les cours d'eau du domaine public. Or M. Guillaïn lui-même, dans son projet, le nie ce droit de l'Etat et affirme au contraire celui du riverain d'aménager la chute.

Alors ? Le système de M. Guillaïn ne peut plus s'expliquer qu'empiriquement. L'Etat rend un service à l'industriel en favorisant, à son profit, la concentration des droits de riveraineté. Il exige la propriété de la chute, pour prix de son intervention. C'est un marché qui ressemble beaucoup à celui que, dans la légende, Satan conclut avec certain mortel lui réclamant son âme pour prix de ses services.

Où abandonner ses projets, ou renoncer, en faveur de l'Etat, à une partie de son droit de propriété sur la chute à créer, c'est vraiment une alternative trop dure pour l'industriel arrêté par un barreur récalcitrant.

SECTION II. — LA THESE INDIVIDUALISTE

Nous allons voir comment le projet du Gouvernement solutionne cette délicate question.

1) Critique des propositions Michoud et Hauriou et Ader

Mais auparavant, il est bon de dire quelques mots des pro-

positions de M. Michoud, Hauriou et Ader. Nous insisterons surtout sur ce qu'elles ont de commun avec le projet du Gouvernement plutôt que sur ce qui les différencie de lui, car nous croyons également inutile et fastidieux de nous attarder à la critique minutieuse de dispositions auxquelles leurs auteurs eux-mêmes paraissent avoir renoncé.

Nous avons dit déjà, à maintes reprises, et nous le redirons encore pour graver la formule dans l'esprit du lecteur : L'eau des cours d'eau non navigables ni flottables appartient à tous. Mais l'usage en a été réservé aux riverains. En l'état actuel du droit et de la jurisprudence, les riverains ont seuls la faculté d'irriguer et d'aménager la force motrice de la masse liquide qui coule sur leur sol. Mais, par la nature même des choses, chaque propriétaire, pris individuellement, ne peut dans la généralité des cas, installer une usine importante, parce qu'il ne dispose pas de l'énergie hydraulique suffisante.

D'autre part, le riverain pouvant librement disposer des droits que lui confère l'article 644, peut les céder amialement à un tiers qui se propose d'utiliser la chute. Dans ce cas, pas de difficultés.

Mais ce riverain peut également se refuser à toute transaction. L'intérêt général exige cependant qu'il cède. Comment l'y amener ?

Dans les systèmes que nous avons critiqués, la difficulté signalée est solutionnée par l'intervention de l'Etat, à qui on attribue, plus ou moins ouvertement un droit de disposition sur les chutes d'eau des cours d'eau non navigables.

M. Michoud, comme MM. Hauriou et Ader et le Gouvernement, reconnaissent au contraire formellement ou tacitement, le droit des riverains à constituer la chute. L'Etat, dans leur système, n'intervient qu'en vertu de ses pouvoirs de police ou pour créer une chute destinée à alimenter principalement des services publics. Dans tous les autres cas, les riverains agiront eux-mêmes ; le législateur n'a qu'une chose à faire : faciliter le groupement des droits de riveraineté entre les mains de qui se propose d'en tirer parti.

On voit de suite l'avantage de cette nouvelle méthode. Point n'est besoin de bouleverser notre régime des eaux pour faciliter l'exploitation de plus en plus complète de nos forces hydrauliques. Point n'est besoin de confisquer au profit de l'Etat des droits reconnus, depuis plus d'un siècle, aux riverains et consolidés entre leurs mains par une jurisprudence constante.

Il suffit de trouver une organisation susceptible de faciliter la tâche de l'industriel qui désire utiliser la force motrice du cours d'eau.

Sur ce point, une divergence s'accuse. D'accord quant au fond, unanimes sur le point de reconnaître aux riverains le droit de faire de l'eau un usage agricole et industriel, M. Michoud, MM. Hauriou et Ader et le Gouvernement diffèrent d'avis, dès qu'il s'agit de trouver les moyens de vaincre la résistance des barreaux de chute en faisant le moins possible appel à l'Etat.

Nous allons étudier successivement les systèmes proposés par M. Michoud et MM. Hauriou et Ader et le procédé préconisé par le Gouvernement. Nous concluons en disant pour quelles raisons nous préférons ce dernier.

A) LA PROPOSITION MICHLOUD

M. Michoud groupe les droits de riveraineté nécessaires à l'aménagement de la chute, sans faire appel à l'Etat et en s'inspirant de ces deux principes : respect des droits des riverains, liberté industrielle. En conséquence, après avoir explicitement reconnu (article premier) aux riverains le droit d'utiliser la force motrice, M. Michoud, assimilant l'enchevêtrement des droits de riveraineté à l'indivision, déclare que tout riverain d'un cours d'eau pourra demander que les droits à la pente de l'eau, sur une section déterminée de la rivière comprenant la partie qui baigne son héritage, fasse l'objet d'une licitation (art. 2).

L'Etat n'apparaît, en aucune manière, dans la procédure qui va s'engager.

C'est le tribunal civil qui jugera, s'il y a lieu, les demandes concurrentes (art. 8), c'est le tribunal civil qui déterminera le sectionnement du cours d'eau (art. 6), c'est le tribunal civil qui fixera l'indemnité à allouer du fait seulement de la privation du droit d'utiliser l'eau (art. 11 et 12), c'est le tribunal civil enfin qui veillera à la répartition desdites indemnités entre les intéressés (art. 7).

Ne semble-t-il pas, à la simple énumération des pouvoirs accordés au tribunal, que véritablement on le fait sortir de ses véritables attributions.

C'est ce que n'ont pas manqué de faire remarquer les adversaires du projet de Grenoble, et avec une certaine part de vérité, qui n'a pas échappé à M. Michoud lui-même.

En effet, a-t-on dit, le tribunal dit le droit. Or, en l'espèce, il n'y a pas de droits contestés. Il y a en présence, au contraire, des droits parfaitement délimités, puisqu'ils serviront de base à l'indemnité éventuelle. Tout le problème consiste à grouper ces droits de manière à les mieux utiliser. Et tandis que la licitation de droit commun attribue à un des intéressés des droits privés,

appartenant à des propriétaires indivis déterminés, la licitation imaginée par M. Michoud porte sur l'indéterminé.

De plus, voit-on un tribunal, composé de gens naturellement incompétents en pareille matière, choisir entre plusieurs sectionnements et dire lequel sera préférable à la meilleure utilisation industrielle du cours d'eau, c'est-à-dire à l'intérêt général ?

En vain, objectera-t-on qu'il serait possible de limiter en l'espèce le pouvoir exorbitant donné au juge en lui prescrivant, par exemple, de fixer son choix sur le sectionnement qui donnera la plus grande hauteur de chute. Qui sait si, en se déterminant selon cette règle inflexible, le tribunal ne va pas mettre obstacle à une utilisation rationnelle de la rivière ? Il y a là une question technique qui n'est certainement pas de la compétence d'un magistrat.

Mais la critique la plus décisive que l'on puisse faire du projet de M. Michoud, porte sur la manière imaginée par le savant auteur pour grouper les droits de riveraineté. Ces droits, théoriquement, seraient pleinement sauvegardés par la licitation. Mais en fait, quelle longueur dans la procédure, quelles complications coûteuses n'entraînerait pas fatalement le système de M. Michoud !

On nous cite l'exemple de la licitation des étangs de la Bresse. Mais il s'agissait, ici, d'une procédure longuement étudiée à l'avance, qui ne pouvait donner lieu à aucune surprise. C'était, qu'on nous passe l'expression, une expérience de laboratoire.

Mais avec le projet de Grenoble, il faut prévoir que cette procédure lourde, compliquée qu'est la licitation, devra jouer constamment.

Sans doute, M. Michoud s'est efforcé de rendre plus maniable l'outil qu'il met entre les mains des riverains. Mais cela ne va pas sans dangers.

En simplifiant les rouages de la licitation, ne risque-t-on pas d'affaiblir les garanties que l'intéressé trouvait dans la complication même de la procédure ?

Ainsi, aucun des actes de cette procédure ne sera notifié individuellement aux parties. Ne craint-on pas ainsi de voir des riverains, malgré tout, surpris par le jugement ? Ne s'expose-t-on pas à sacrifier les droits des petits et des ignorants, menacés dans leur jouissance par la licitation ?

Et puis, il y a toujours cette grosse question des frais qui peut ménager de désagréables surprises.

Quant au danger de la surlicitation, nous croyons que les adversaires du projet de Grenoble l'ont quelque peu exagéré. Il est vrai qu'un industriel pourra toujours demander au tribunal

un nouveau sectionnement du cours d'eau englobant des usines préexistantes. Mais cette faculté doit exister, sans quoi tout progrès de l'industrie hydroélectrique serait arrêté. Il suffit de prescrire quelques précautions. M. Michoud n'y a pas manqué et le fait d'obliger le nouvel usinier à restituer aux établissements existants, s'ils l'exigeaient, la force en nature est une garantie que la surlicitation ne sera pas demandée à la légèrè.

Le danger de la surlicitation, si danger il y a, serait plutôt dans l'éventualité, préjudiciable à l'intérêt général, de voir les gros trusteurs accaparer toute la force motrice d'un cours d'eau, étouffant, dans les mailles tenues de leurs installations, les établissements préexistants. M. Michoud ne nous donne aucun moyen d'éviter ce péril.

On a encore reproché à M. Michoud de trop sacrifier les intérêts de la collectivité. Il y a peut-être bien là une part de vérité. L'Etat, dans le projet de Grenoble, peut toujours, cela s'entend, créer une usine pour alimenter un service public. Il peut encore, dans le même but, s'opposer à une licitation projetée par les riverains (art. 5). Mais, c'est tout. Hors son droit général de police que M. Michoud lui conserve intact, l'Administration ne se voit réserver aucune portion de l'énergie des cours d'eau non navigables.

Il est bon d'ajouter que ce péril auquel, au dire de certains, l'Etat serait exposé le jour où toute la force hydraulique serait aux mains d'industriels privés, est une pure fantasmagorie. La houille blanche sera toujours en quantité suffisante pour faire face à tous les besoins que peut lui trouver le génie humain. Et les usiniers seront les premiers à rechercher la clientèle des services publics.

Somme toute, nous l'avions annoncé, à notre point de vue, le système de M. Michoud ne soulève aucune objection fondamentale. Il tient compte le plus complètement possible, des droits de riveraineté. Il accorde aux industriels le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui. Il autorise les usines publiques à employer leurs excédents de force ou leurs résidus d'exploitation. Et, d'une manière générale, respectant la législation existante, il aboutit à la création d'usines ayant même liberté que les usines actuelles, puisque fondées, comme elles, sur la propriété privée.

Malheureusement le mécanisme imaginé par M. Michoud ne serait pas assez souple pour permettre une utilisation rapide de nos forces hydrauliques et cela suffit amplement, pour nous faire repousser le projet dit « de Grenoble ».

B) LA PROPOSITION HAURIU ET ADER

Ce sont des objections de même nature que nous allons faire valoir contre le projet de MM. Hauriou et Ader, objections de forme plutôt qu'objections de fond.

Comme M. Michoud, bien qu'apparemment dans une mesure moindre, MM. Hauriou et Ader reconnaissent aux riverains le droit d'utiliser sans le secours de l'Etat, les forces hydrauliques des cours d'eau non navigables, ni flottables, d'abord en traitant amiablement avec celui qui désire aménager la chute, ou bien en se constituant en associations syndicales autorisées qui pourront, à la majorité des membres, vendre, louer, ou même faire les travaux nécessaires à l'utilisation de la chute.

Seulement, si les riverains refusent de s'entendre avec l'industriel ou ne constituent pas d'association syndicale, l'usiner devra renoncer à ses projets à moins qu'il ne consente à alimenter un service de distribution publique d'énergie (art. 2). Dans ce dernier cas, en effet, il pourra solliciter, et l'Etat pourra lui accorder la concession de la chute.

Mais s'il s'agit d'établir une usine privée, l'Etat n'a pas à intervenir.

N'y a-t-il pas là une lacune du projet de MM. Hauriou et Ader, lacune qui s'explique du reste par ce fait que les honorables auteurs n'ont eu en vue que la création et la distribution de la force hydraulique ? La création et la distribution de la force à distance par l'électricité tel devait être le seul objectif de la future loi sur le régime des eaux. Cette conception, aujourd'hui, a été bien dépassée et c'est la question d'ensemble de l'utilisation de la force motrice sur les cours d'eau non navigables, que le législateur aura à examiner.

Mais il n'empêche que, dans leur système, MM. Hauriou et Ader ne donnent à l'industriel, qui veut alimenter des entreprises purement privées, aucun moyen de vaincre la résistance des barreaux qui se refusent à discuter amiablement avec lui, ou à constituer une association syndicale.

Objectera-t-on que cette situation ne se présentera pas souvent et que les riverains comprendront qu'il est de leur intérêt d'user de la faculté nouvelle que leur accorde le législateur ?

En effet, on dit aux riverains : Si vous ne traitez pas avec l'industriel, si vous ne constituez pas d'association syndicale, vous serez présumés abandonner vos droits non exercés à l'usage industriel de l'eau. L'Etat peut alors survenir, concéder la chute à laquelle vous avez renoncé.

Mais, cette alternative même où sont les riverains, de se grou-

per en association syndicale ou de perdre tous droits sur la chute, n'est-ce pas une des grosses objections que l'on puisse faire au système de MM. Hauriou et Ader ? Car enfin, qu'est-ce que les associations syndicales autorisées ? Un organisme lourd, embarrassé dans les mille liens d'un contrôle administratif fort étroit.

Il est fort à craindre que le montagnard, déjà rebelle à l'association, ne regarde avec défiance le syndicat autorisé, placé sous la tutelle du préfet.

En sens inverse, qui nous garantit que des spéculateurs ne se glisseront pas dans le troupeau des riverains imposant leurs volontés à l'association syndicale formée à leur instigation ?

Ce qui montre encore plus que tout autre chose que l'association syndicale ne sera qu'un écran derrière lequel on trouvera infailliblement l'Administration, c'est l'article 6 du projet Hauriou et Ader, spécifiant qu'en autorisant l'association, l'Etat se réservera le droit de prélever à toute époque une fraction de la force aménagée, en vue de l'utiliser dans l'intérêt du service public. Il est entendu que l'association ou son ayant droit sera dédommagé. Mais il n'empêche que cette association aura une partie de la force produite inutilisable *pendant un temps indéterminé*, fraction qu'elle devra mettre en réserve pour faire face aux besoins éventuels des services publics. Il est indubitable que les riverains groupés en association syndicale autorisée, subissent ainsi, du fait de ce prélèvement au profit de l'Etat, une diminution des droits que leur confère l'article 644. Il semble ainsi que l'Administration ne consentira à autoriser l'association syndicale que moyennant le prélèvement prévu en sa faveur par l'article 6.

Et pourtant si l'Administration intervient dans la constitution de l'association syndicale, c'est pour contrôler, surveiller et jamais pour aider l'association à remplir le but qu'elle s'est proposé. On ne voit donc pas comment dans le projet Hauriou et Ader se justifie le droit que s'arroe l'Etat de prélever une partie de la force hydraulique privée, qui a été créée et utilisée sans son concours.

Donc, si l'association syndicale autorisée proposée par MM. Hauriou et Ader n'est pas un moyen plus pratique de grouper les droits de riveraineté que le procédé de la licitation préconisé par M. Michoud, nous l'estimons plus dangereux et parfois inefficace.

Nous devons cependant reconnaître que MM. Hauriou et Ader écartent toute intervention de l'Etat, hors le cas d'utilité publique, et que leur système aboutit à la création d'usines privées, pleine propriété de l'industriel comme actuellement.

Ajoutons que les honorables auteurs autorisent les usines d'utilité publique à faire emploi de leurs excédents d'énergie et de

leurs résidus d'exploitation, qu'ils font bénéficier tous les industriels, même ceux qui se sont entendus directement avec les riverains, des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrages (art. 7) et qu'ils tiennent compte de tous les droits de riveraineté, exercés ou non, au moins pour certains d'entre eux, dans la mesure où les riverains ont entendu les faire valoir, c'est-à-dire s'ils se sont constitués en association syndicale autorisée.

Nous sommes d'accord, en résumé, avec MM. Michoud, Hauriou et Ader quant à la détermination des droits respectifs de l'Etat et des riverains sur les chutes d'eau des cours d'eau non navigables.

Où nous divergeons, c'est lorsqu'il s'agit de trouver une méthode pratique pour arriver à grouper les droits de riveraineté entre les mains du futur exploitant.

Nous avons repoussé la licitation judiciaire de M. Michoud, l'association syndicale autorisée de MM. Hauriou et Ader.

Nous allons dire pourquoi nous préférons le procédé imaginé par le Gouvernement, qui nous semble de nature à satisfaire tous les intérêts en présence.

2) Le projet du Gouvernement

M. Cote a dit de la loi proposée « qu'elle met à la roue du progrès qui emporte l'industrie hydroélectrique, l'organe voulu pour *boire l'obstacle*, tout en laissant aux industriels la liberté de ne s'en servir qu'en cas de nécessité. »

Son caractère facultatif. — Voilà défini en termes pittoresques, le caractère séduisant du projet qui apporte, à la situation dont se plaignent les industriels, un remède *qu'ils sont libres d'utiliser*.

Déjà, des partisans du système de la concession, MM. Colson, Tavernier, Guillaïn, avaient jugé exorbitant d'obliger l'industriel à accepter un régime nouveau, lorsqu'il pouvait aménager la chute sans rien demander à l'Etat.

Le projet du gouvernement le dit sans ambiguïté « Les usiniers pourront, à leur choix, soit demeurer sous le régime de la législation actuelle, soit demander à bénéficier des dispositions de la présente loi.

Le premier soin de l'industriel sera donc de s'aboucher avec les riverains. Il est à prévoir que la seule menace d'invoquer le secours de l'Etat, produira un effet salutaire sur les spéculateurs et qu'elle découragera leur résistance désormais inutile. Et l'usine, dans la majorité des cas, sera installée dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui.

a) LES USINES PRIVEES ET LES SERVITUDES D'AQUEDUC ET D'APPUI

Il y aurait cependant lieu de faire une observation sur ce point.

L'industriel peut rencontrer des obstacles d'importance diverse, sur sa route. D'abord, au début, durant les premières négociations, il y a le barreur qui détient une portion des droits de riveraineté de la section intéressée, et refuse de s'en dessaisir. Mais, à l'encontre du barreur, l'industriel peut toujours passer outre et risquer un règlement d'eau.

Par contre, il y a un autre obstacle, celui-là absolument infranchissable. Les travaux sont commencés, d'importantes dépenses sont engagées. Il s'agit de creuser un canal d'aménée ou de fuite. Un tiers s'oppose à la construction du canal, dans ses terres. L'industriel ne pourra absolument rien contre le récalcitrant.

Cet obstacle, surgissant peut-être postérieurement à l'exécution des premiers travaux, obligera-t-il l'industriel à réclamer le bénéfice de la loi nouvelle ? Oui, répond le projet du gouvernement : « Les usines établies dans les conditions de la présente loi ont le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrages..... » (art. 10). Or, nous nous plaçons dans l'hypothèse où un industriel s'est tenu volontairement en dehors de la loi.

N'y a-t-il pas là quelque chose d'exorbitant ? Ne pourrait-on pas accorder, à tous les usiniers, *qu'ils fassent ou non appel au texte nouveau*, le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrage. Il y a à cette extension, d'excellentes raisons :

Nous verrons, tout à l'heure, les avantages importants que l'Etat accorde aux industriels qui demandent le bénéfice de la loi nouvelle. En retour l'Administration s'octroie quelques privilèges. A cela rien que de très naturel. Il est juste que les facilités très grandes qu'aura l'usinier, dans l'aménagement de la chute, facilités dont on ne trouve pas l'équivalent dans notre droit actuel, ne soient pas accordées gratuitement. Nous classons, sans hésiter, dans cette catégorie, le droit de coercition que l'industriel pourra exercer contre le riverain.

Mais, en est-il de même de la servitude d'aqueduc et d'appui réservée, aussi, aux seuls usiniers qui invoqueront la loi nouvelle ? S'agit-il ici d'un pouvoir exorbitant accordé à quelques rares privilégiés ? Est-ce là une faveur marquée, dont l'octroi justifierait le prélèvement opéré par l'Etat, dans les conditions que l'on sait, sur la force motrice produite par les usines privées privilégiées ?

Nullement, puisque nous l'avons vu, les lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847 accordent aux agriculteurs, sans exiger d'eux en retour autre chose que l'indemnité due au propriétaire du fonds grevé, le bénéfice de ces mêmes servitudes d'aqueduc et d'appui de barrage.

Il ne s'agit donc pas, dans l'article 10, d'un privilège spécial accordé par l'Etat à l'usiner, mais bien d'une servitude, que des lois antérieures, dans l'intérêt général, ont accordées à l'agriculture.

Or, l'intérêt général exige la prospérité de l'industrie au même titre que la prospérité de l'agriculture et il n'y a pas de raison pour refuser à quelques industriels ce qu'on a accordé largement à tous les agriculteurs.

C'est ce qu'ont bien compris, du reste, MM. Hauriou et Ader, lorsque dans l'article 7 de leur projet de résolution ils ont accordé le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui à *tous ceux qui ont acquis le droit d'utiliser la force motrice des eaux*, soit à la suite d'entente avec les riverains, soit à la suite de constitution d'association syndicale, soit à la suite de concession par l'Etat.

L'article 10 du projet gouvernemental gagnerait à être modifié dans ce sens.

b) L'USINE PRIVEE PRIVILEGIEE

Voyons maintenant l'hypothèse où, dès le début des négociations, l'industriel se heurte à la résistance d'un barreur de chute. Il est allé jusqu'à l'extrême limite des concessions possibles. Mais il n'a pu arriver à groupes, dans sa main, tous les droits de riveraineté nécessaires. Il ne lui reste plus qu'un moyen de venir à bout des résistances rencontrées : invoquer les dispositions de la loi nouvelle, s'adresser à l'Etat.

Comment le projet groupe les droits de riveraineté. — Dans le projet du Gouvernement, l'Etat, en pareille circonstance, ne dit pas aux industriels : « Je prends la chute et je vous la concède après avoir supprimé le barreur. »

Il ne leur dit pas non plus : « Achetez les droits de riveraineté, et entendez-vous directement avec les riverains toujours libres de disposer des droits de l'article 644 et qui se sont organisés pour cela. »

Non, l'Etat dit simplement au juge : « Voici un litige entre riverain et industriel, l'industriel même que j'ai autorisé. Ce conflit ne me regarde pas. Tranchez-le vous-même, mais en vous inspirant du principe que j'ai édicté dans l'article 7 et des règles que j'ai précisées dans les articles 8, 9 et 10. »

L'originalité de cette manière si simple, si ingénieuse de grouper en une seule main les droits de riveraineté épars, n'apparaît pas au premier abord, tant les auteurs du projet ont eu le souci de changer le moins possible à la législation actuelle.

L'autorisation administrative est donnée sous réserve des droits des tiers (art. 7). Et c'est au juge, comme aujourd'hui, qu'incombera le soin de régler les conflits possibles entre industriels et riverains.

L'innovation du projet apparaît, lorsqu'on lit plus attentivement les articles 7, 8, 9 et 10.

On voit qu'elle consiste dans l'art. 7 en une extension des pouvoirs du juge que les articles suivants restreignent dans une certaine mesure.

La mission du tribunal. — Le juge pourra désormais, en s'appuyant sur un texte formel, tenir compte des intérêts de l'industrie au même titre que des intérêts de la propriété et de l'agriculture, et non pas seulement de ces derniers, comme jusqu'à ce jour.

Mais, en faisant leur part à ces divers intérêts, le juge n'aura plus comme auparavant, pleine et entière liberté d'appréciation. Force lui sera de s'inspirer des règles que nous avons indiquées en exposant les articles 8, 9 et 10. Aujourd'hui, le tribunal doit, en principe, concilier d'abord et avant tout, les intérêts de la propriété et de l'agriculture. Et s'il le faut, pour cela, il ne doit pas hésiter à ordonner la destruction du barrage établi à grands frais par l'industriel.

Il faudra, avec la loi nouvelle, que l'usinier mette de la bonne volonté pour se voir acculé à une pareille extrémité. Le législateur s'est, en effet, efforcé de raffermir le sol sous ses pieds. L'industriel n'ira plus comme aujourd'hui au petit bonheur, risquant tout, parfois, en passant outre à la résistance d'un riverain qui demain l'assignera en règlement d'eau.

Avec le texte nouveau, point de surprises. L'usinier peut, sans préjuger en rien de la décision du juge, mais en envisageant tout simplement différentes hypothèses, prévoir ce que lui coûtera l'instance en justice à laquelle il va s'exposer.

Est-il besoin de beaucoup insister pour montrer à quel point le procédé imaginé par le Gouvernement pour grouper les droits de riveraineté, en dépit de la résistance de quelques riverains, est préférable à tous les autres ?

Le procédé admis est préférable à tous autres. — Son premier avantage est, nous l'avons dit, d'innover le moins possible. La

marche de la procédure antérieure à la création d'une chute, ne sera pas essentiellement modifiée.

Ce sera toujours, d'abord, l'autorisation administrative à solliciter, puis la phase judiciaire suivra avec les règlements d'eau. Au juge de fixer, d'après les règles légales, s'il y a lieu, en principe, à indemnité ou à restitution en nature de l'eau ou de l'énergie ; au juge encore, de fixer le montant de l'indemnité ou la fraction de l'énergie à restituer. Et, la situation réglée, la chute aménagée, l'usine bâtie sera la propriété pleine et entière de l'industriel.

Et ainsi, les rédacteurs du projet gouvernemental se sont montrés bien plus soucieux de respecter les droits des riverains et d'assurer une situation stable à l'industriel que, par exemple, MM. Baudin et Millerand ou M. Guillaïn.

Ces auteurs n'organisaient pas un règlement de compte si minutieux. La proposition Baudin-Millerand dit, en effet, dans son article 9 : « La déclaration d'utilité publique transforme les droits de quiconque est privé des eaux dont il faisait usage en un droit à indemnité pour dommages causés par l'exécution de travaux publics ». De même, lorsque dans le projet Guillaïn il y avait lieu à indemnité, c'est-à-dire quand les titulaires de droits exercés n'exigeaient pas la restitution de l'énergie en nature, lesdites indemnités sont également fixées « conformément aux paragraphes 2 et suivants de l'article 16 de la loi du 12 mai 1836 ».

Ainsi, dans les systèmes établissant la concession, sauf exceptions, c'est la déclaration d'utilité publique — et non le juge — qui transforme, s'il y a lieu, le droit à l'usage de l'eau en droit à une indemnité ; et c'est le Conseil de préfecture ou le jury, et non le tribunal, qui fixe le montant de cette indemnité.

Les industriels l'approuvent. — Or, il n'est certes pas indifférent pour un industriel d'avoir affaire, dans le règlement des indemnités qu'il aura à payer, à un jury ou au tribunal. M. Cordier, dans la déposition à laquelle nous avons si souvent fait allusion, s'exprimait ainsi à ce sujet :

M. le Président : « Supposez que vous ayez à choisir entre le jury d'expropriation et le barreur, que préféreriez-vous ? »

M. Cordier : « S'il s'agissait de barreurs irréductibles, le choix n'existerait pas, je n'aurais donc qu'à accepter le jury ou à renoncer à l'affaire. Dans le cas d'un barreur dont les prétentions sont seulement exagérées, j'aimerais mieux payer... »

« Je rappelle que, d'après la loi sur l'expropriation, le concessionnaire qui a recours au jury ne peut plus reculer, dès le premier jugement d'expropriation. Il n'a pas le droit de renoncer à l'expropriation, quel que soit le prix fixé par le jury. Le jury est

donc très dangereux et aucun industriel sérieux ne voudrait s'exposer à la ruine qui pourrait résulter pour lui d'une appréciation exorbitante du jury. Même les grandes Compagnies de chemins de fer redoutent le jury. Elles emploient tous les moyens possibles pour acheter à l'amiable les droits dont elle ont besoin et pour réduire, au minimum, l'importance des acquisitions à faire régler par le jury.

« Entre la renonciation à un projet tenu en échec par un barreur irréductible et le danger de soumettre le litige au jury, personne n'hésiterait...

« Si, au contraire, nous nous trouvons en présence du projet Ruau qui soumet les litiges au tribunal civil et à la Cour d'appel, notre état d'âme n'est plus le même : nous préférons les tribunaux aux barreaux (1) .»

Ainsi, quant à la procédure adoptée pour le règlement des indemnités, les industriels préfèrent, non sans raison, le système adopté par le projet du gouvernement à tous autres.

Est-ce à dire que les intérêts des adversaires de l'industriel, les intérêts des riverains seront sacrifiés ? Nullement ; et il est aisé de le prouver.

Les riverains ne sont pas sacrifiés. — Comment sont traités, par les divers projets, ceux qui ont déjà usage de l'eau pour irriguer leurs terres ou utiliser l'énergie.

1) Droits exercés

Proposition Baudin-Millerand : Leurs droits à l'usage sont convertis en droits à l'*indemnité*. La réparation peut constituer en totalité ou en partie dans la *restitution en nature* de l'eau ou de l'énergie enlevées à ceux qui en faisaient antérieurement usage. (art. 9). Le Conseil de préfecture appréciera.

Seconde proposition Guillaïn : Leurs droits à l'usage sont convertis en droits à une *indemnité*. Toutefois, si l'usinier le préfère ou si l'intéressé l'exige, il y aura lieu à restitution en nature. (art. 21)

Propositions de M. Michoud et de MM. Hauriou et Ader : Leurs droits à l'usage sont convertis en droit à indemnité. Toutefois, si l'usinier le préfère, il pourra se libérer en restituant l'eau ou l'énergie en nature. Cette restitution en nature, les riverains pourront l'exiger. Mais, et ceci est important en ce qui concerne les irrigations préexistantes, le tribunal examinera la prétention des riverain qui en demandent le maintien et ne lui donnera gain de

(1) Rapport Lebrun, en annexe. Loc. cit.

cause que *si cela est possible*. (Prop. Michoud : art. 16 et 18. Prop. Hauriou et Ader : art. 9 et 11).

Projet du Gouvernement : Comme le laisse supposer l'article 9, *in fine* de la proposition Baudin-Millerand, comme le disent nettement les autres projets, l'intéressé peut, à son gré, exiger la restitution en nature ou demander une indemnité ; l'industriel a toujours le choix de la restitution en nature. Mais il y a ici une disposition importante, analogue à celle que nous avons signalée dans les art. 16 et 9 des propositions Michoud, et Hauriou et Ader. Si l'intérêt de l'industrie semble, au tribunal, plus important que l'intérêt agricole, et, de plus, à condition que l'acte d'autorisation ne renferme aucune réserve formelle, l'irrigation préexistante pourra être supprimée et donner lieu à une indemnité.

On ne saurait trop applaudir à cette disposition qui donne bien plus de souplesse à la loi et bien plus de latitude au juge, sans porter atteinte au droit du riverain. De deux choses l'une, en effet : ou l'irrigation présente un intérêt suffisant, et le tribunal la maintiendra ; ou le propriétaire ne s'obstine à en demander le maintien que par esprit de chicane, et c'est encore le traiter largement qui lui accorder une indemnité.

En un mot, dans le système du Gouvernement, le riverain trouvera auprès du juge le maximum de garanties.

2) Droits non exercés

Voyons maintenant ce qu'il adviendra des droits non encore exercés.

La proposition Baudin-Millerand n'en tient aucun compte, qu'il s'agisse de droits à l'irrigation ou de droits à la force motrice et cette injustice, on peut même dire cette spoliation, n'est pas le moindre grief que l'on puisse faire valoir contre le système de la concession.

M. Guillaïn s'en est bien aperçu, puisque, dans la seconde rédaction de son projet il décidait que les droits non encore exercés donneraient lieu à indemnité payable sous forme de redevance annuelle à l'intéressé (art. 22). Toutefois, d'un commun accord, le concessionnaire et le riverain pouvaient convenir d'une restitution en nature opérée par le concessionnaire dans les conditions et aux prix de revient que le propriétaire aurait pu lui-même, antérieurement, réaliser par des ouvrages établis sur son fonds en vertu desdits droits.

MM. Michoud et Hauriou et Ader traitent d'une manière analogue le titulaire de droits à l'usage agricole qui n'a pas encore irrigué ; indemnité en principe, ou, si l'usinier le préfère, restitution en nature, dans les conditions et prix de revient que les pro-

propriétaires auraient pu eux-mêmes antérieurement réaliser par des ouvrages n'utilisant que la simple gravité (art. 17 et art. 10). Quant aux droits à la force motrice non exercés, M. Michoud en fait l'objet unique de la licitation, et MM. Hauriou et Ader, de leur association syndicale autorisée.

Le projet du Gouvernement tient compte également, dans la plus large mesure, des droits à l'usage de l'eau non exercés.

Pour l'irrigation, le juge fixera une indemnité ou imposera la restitution en nature. Dans tous les cas, l'usiner pourra, s'il le préfère, restituer l'eau nécessaire à leur fonds *bordant le cours d'eau*, dans les conditions et prix de revient qu'ils auraient pu eux-mêmes réaliser antérieurement par des ouvrages n'utilisant que la simple gravité.

Les droits à la force motrice non exercés donneront toujours lieu à indemnité. Nous ne trouvons plus ici la faculté de restitution en nature laissée à l'usiner, lorsque le propriétaire y consent. Ce n'est pas un mal, car la restitution en nature de l'énergie non encore utilisée donnerait lieu à des difficultés considérables. Le système de l'indemnité payée, une fois pour toutes, est également préférable à la redevance annuelle, qui peut être gênante pour l'industriel.

Donc le projet du Gouvernement groupe les droits de riveraineté d'une manière avantageuse pour les industriels et pour les riverains. Il tient compte d'une manière satisfaisante du moins lorsqu'il s'agit d'usine privée privilégiée de tous les droits de riveraineté.

Remarquons encore que le rôle de tout premier ordre donné au juge, dans la procédure qui précédera l'établissement d'une usine privée, échappe aux objections que nous avaient suggérées les dispositions analogues de la proposition Michoud.

M. Michoud faisait sortir le tribunal de sa mission en lui confiant le soin de décider lui-même, souverainement, quel sera le sectionnement du cours d'eau le plus avantageux au point de vue technique ou économique.

Dans le projet du Gouvernement, rien de pareil. En conciliant les intérêts de la propriété, de l'agriculture et de l'industrie pour fixer s'il y a lieu une indemnité ou prescrire, suivant les cas, la restitution en nature, le tribunal ne sort pas de ses attributions normales.

REFUTATION DE QUELQUES OBJECTIONS

Aussi, les objections les plus sérieuses faites au projet, n'ont pas porté sur ce point.

Ces objections peuvent se grouper sous deux chefs.

Les uns ont dit : Vous accordez trop au propriétaire de l'usine privée privilégiée et vous ne lui réclamez pas assez, proportionnellement, dans l'intérêt des services publics.

D'autres, des industriels pour la plupart, se sont écrié au contraire : Les « privilèges » que vous accordez à l'industriel qui demande votre protection n'ont rien d'exorbitant. Vous les exagérez à dessein pour lui réclamer, en retour, des prestations très lourdes en faveur des services publics.

Lorsqu'un système est visé, de cette manière par ceux dont les idées ou les intérêts sont contradictoires, les uns lui reprochant d'aller trop loin, les autres pas assez, il y a infiniment de chances pour que le projet ainsi critiqué soit près de la vérité, et conserve en tout, la juste mesure.

1) *Le projet n'accorde pas aux industriels qui font appel à la loi, des privilèges exorbitants.* — C'est bien le cas, d'une manière générale nous en avons la conviction intime, du projet du Gouvernement, ainsi que nous allons essayer de le montrer.

Nous avons vu les avantages que le projet accorde à celui qui se propose d'installer une usine privée privilégiée. Il pourra d'abord invoquer à son profit les servitudes d'aqueduc et d'appui de barrage. De plus, dans les règlements d'eau qui suivront, il sera traité par le juge sur le même pied que le riverain et le propriétaire. Il ne sera plus exposé, si l'industrie qu'il se propose d'installer, présente un intérêt sérieux à voir tous ses projets anéantis devant la résistance, absurde, mais légale, d'un barreur.

Il s'est trouvé un membre de la Commission de la Chambre pour critiquer, vivement, les avantages ainsi accordés à l'usine privée privilégiée. (1)

En réalité, a-t-on dit, les articles 2 à 10 du projet de loi du Gouvernement instituent une expropriation *pour cause d'utilité privée*. En instituant cette expropriation, la loi crée un précédent grave dont pourrait se réclamer un jour toute espèce d'industrie. Le droit d'expropriation ne devrait être accordé que lorsqu'il y a un intérêt exclusivement public en jeu.

Et l'on voit de suite, le beau thème à discussion que cette affirmation. On cite la Déclaration des droits de l'homme : « La propriété étant inviolable et sacrée, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » Le Code civil lui-même est appelé à la rescousse : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité. »

(1) Rapport de M. David, Loc. cit.

Et alors, comment modifier le projet du Gouvernement ? Tout simplement en ne touchant pas à la législation actuelle en ce qui concerne les usines purement privées. Le droit d'expropriation ne serait accordé qu'aux usines alimentant, en tout ou partie, des services publics.

L'objection est grave, au premier abord. C'est un bien gros mot que celui d'expropriation pour cause d'utilité privée. S'il était établi que l'Etat exercerait, au profit d'une propriété privée ou d'un industriel quelconque, son pouvoir de coercition sur des tiers, les obligeant à se défaire de leurs droits moyennant une juste et préalable indemnité, il faudrait renoncer aux articles 2 à 10 du projet gouvernemental.

Heureusement, il n'en est rien.

Comment procèdent les projets qui donnent sans ambiguïté, le droit d'expropriation aux industriels ? Prenons la proposition Baudin-Millerand. L'art. 3 décide que les usines publiques seront déclarées d'utilité publique et concédées par décret rendu en Conseil d'Etat ». Puis l'article 8 précise. « Les travaux exécutés par le concessionnaire pour l'établissement d'une usine publique sont des travaux publics. La déclaration d'utilité publique transforme les droits de quiconque est privé des eaux dont il faisait usage en un droit à indemnité pour dommages causés par l'exécution de travaux publics ». Pour les terrains sur lesquels seront établies les dépendances de la concession c'est le tribunal qui prononcera l'expropriation. Le petit jury règlera l'indemnité.

Donc, s'il s'agit des droits de riveraineté, c'est le Conseil de préfecture qui fixera le chiffre de l'indemnité. S'il s'agit de l'achat des terrains nécessaires à l'édification des ouvrages ou des terrains submergés par l'eau retenue par le barrage, le petit jury fonctionnera. Enfin c'est le tribunal civil lui-même qui règlera les indemnités dues à la suite de l'établissement des servitudes d'aqueduc ou d'appui.

L'Administration choisit librement un industriel. Elle l'investit de la concession. Immédiatement, les droits de riveraineté sont convertis en droits à indemnité.

Le projet du Gouvernement institue-t-il une procédure aussi simple et aussi brutale ?

Il n'y a qu'à lire les articles 2 à 10, pour se convaincre du contraire. On verra quelles précautions minutieuses sont prescrites dans le choix de l'industriel qui demande à bénéficier des avantages de la loi.

Les formalités de l'autorisation. - Cet industriel ne sera pas le premier venu. Pour que sa demande d'autorisation soit rece-

vable, il faudra qu'il justifie de la possession des terrains nécessaires à l'établissement de l'usine, de l'une des rives à l'emplacement du barrage projeté, d'une certaine fraction des droits de riveraineté attachés à la section visée du cours d'eau.

Une exigence gênante et dangereuse. — Est-ce là un traitement bien privilégié ? Exige-t-on cela d'un concessionnaire à qui l'on confère la faculté d'expropriation ?

Il est même permis de trouver que certaines des garanties exigées par l'article 2 seront gênantes, sinon dangereuses. Il est dit, en effet, que le demandeur devra disposer des droits appartenant aux riverains *sur le tiers* au moins de la somme des longueurs de rives dans la section intéressée, sans tenir compte, pour le calcul de ce tiers, des parties appartenant au domaine public de l'Etat, des départements ou des communes. »

Il est bon de ne pas permettre à une de ces collectivités de mettre un des demandeurs en meilleure posture que les autres devant le Conseil d'Etat. Mais, fixer à un tiers la fraction de droits dont l'industriel devra justifier la disposition, semble exagéré et de nature à rendre la loi inexécutable pour le commun des industriels. D'où, le danger de voir les chutes disponibles accaparées par de puissants trusts. Exiger de l'industriel la possession d'un quart seulement des droits de riveraineté semble suffisant pour écarter les demandes peu sérieuses, sans nuire aux usiniers peu fortunés. D'autant plus que la restriction du 3° de l'article 2, qui semble justifier la fixation, au tiers, de la fraction des droits que l'industriel devra posséder, ne jouera pas souvent dans les pays de montagne, où ce sont, surtout, des propriétés privées ou des communaux, qui bordent les rivières non navigables.

Quoi qu'il en soit, les privilèges soi-disant exorbitants accordés par le projet au propriétaire d'une usine privée, ne s'étendent pas aux terrains nécessaires à l'édification de l'usine ou des ouvrages, ni à une fraction importante des droits de riveraineté.

Pouvoir d'appréciation trop grand laissé au Conseil d'Etat. — Mais nous ne sommes pas au bout des précautions prises par le rédacteur du projet du Gouvernement. Saisi de la demande le Conseil d'Etat fera une enquête et appréciera si l'usine présente un intérêt évidemment supérieur à l'ensemble des divers intérêts déjà desservis par la partie du cours d'eau intéressée, et spécialement à l'intérêt agricole représenté par les irrigations existantes. S'il ressort de l'enquête des oppositions *jugées décisives*, le Conseil d'Etat repoussera la demande.

Ici encore, ne semble-t-il pas que, dans son désir de mul-

liplier les précautions au regard du demandeur en autorisation, le projet ne soit allé trop loin ?

La procédure de la demande sera déjà tracassière et très longue. Va-t-on exposer l'industriel à faire toutes ces démarches inutilement, s'il ressort de « l'enquête des oppositions que le Conseil d'Etat aura jugé décisives » ? Le texte disait : « des oppositions dont il convient de tenir compte ». M. Fernand David nous dit que l'expression n'a pas paru assez nette. Sans doute le texte a été amélioré, mais, c'est encore insuffisant. Les mots « jugé décisives » laissent entier le pouvoir d'appréciation de l'Administration ; et c'est ce pouvoir même d'appréciation que nous jugeons exorbitant.

Quel doit être le rôle logique, rationnel, du Conseil d'Etat dans l'instruction de ces demandes d'autorisation ? Il doit sauvegarder les intérêts généraux, salubrité publique, sécurité publique et, d'une manière générale, fixer le régime du cours d'eau. Mais là finit sa mission. L'Administration, représentée par le Conseil d'Etat, n'a pas la compétence nécessaire pour apprécier les intérêts *privés*, en présence. Il sera aisé d'exagérer devant lui, l'importance des oppositions faites, et de lui arracher une décision peu conforme à l'intérêt général.

Il s'agit, nous l'avons dit, de régler un conflit qui met aux prises des intérêts privés. En cette matière le tribunal civil est naturellement compétent, parce que, seul, il a le moyen de décider en connaissance de cause, sans encourir même le soupçon d'impartialité qui plane toujours, bien à tort, sur les décisions de l'Administration.

Procédure défectueuse du règlement des demandes concurrentes. — Toujours pour éviter le reproche de donner, à celui qui sollicite l'autorisation d'établir une usine privée privilégiée, des pouvoirs exorbitants, le rédacteur du projet du Gouvernement prescrit, dans l'article 4, qu'en cas de demandes concurrentes, la préférence sera accordée à celui qui justifiera qu'il dispose d'une fraction des droits appartenant aux riverains, plus importante que celle dont dispose aucun de ses concurrents. C'est encore et toujours favoriser le porte-monnaie, aux dépens de l'idée géniale. Il vaut mieux décider, comme le fait du reste le paragraphe 3 de l'article 4 au sujet de demandes partiellement concurrentes, que l'on donnera la préférence, d'abord, au projet qui prévoit la plus grande production d'énergie. Subsidiairement on baserait l'ordre de préférence sur la proportion des riverainetés acquises.

Le caractère du décret d'autorisation. — Ainsi, avant de se

prononcer, l'Administration s'entoure de toutes les garanties possibles.

L'Etat, les départements ou les communes n'exigent rien de pareil de leurs concessionnaires. Bien plus, dans ce dernier cas, une fois la demande admise, une fois la déclaration d'utilité publique prononcée, tous les droits, qui s'opposent à l'exécution des travaux, tombent et sont convertis en une indemnité fixée par un jury ou le Conseil de Préfecture.

C'est là le propre de l'expropriation ou du règlement des dommages causés par l'exécution des travaux publics.

Or rien de pareil dans le projet du Gouvernement. « *L'autorisation est donnée sous la réserve des droits des tiers.* » Le décret du Conseil d'Etat, c'est l'acte de naissance de l'usine privée privilégiée. Le Conseil d'Etat joue le rôle d'officier d'état civil. Il constate l'existence de l'usine. A l'industriel, au père, de défendre sa chose, contre les dangers qui ne manqueront pas d'assaillir la frêle existence du nouveau-né, de la jeune usine.

La question des rapports de l'usiner et des tiers reste entière, après comme avant l'acte d'autorisation. Aux tribunaux de la trancher.

Est-ce que le juge, comme en matière d'expropriation, ordonnera simplement, sur la production des pièces constatant que les différents actes préliminaires ont été accomplis, le transfert à l'industriel des droits des riverains, laissant au jury le soin de fixer le chiffre de l'indemnité ?

Nullement. Comme aujourd'hui après l'acte d'autorisation donné par le préfet, de véritables instances s'engageront devant le tribunal. Ce dernier statuera, en s'inspirant des articles 7, 8 et 9 du projet.

Est-ce dans ces articles que l'on trouve trace d'expropriation ? Nous voyons, au contraire, que le législateur s'est efforcé, le plus possible, de ne rien modifier à la situation respective des riverains, d'apporter le moins de perturbation possible dans leurs habitudes.

Qu'il s'agisse d'irrigation ou d'usines préexistantes les intéressés ont le droit d'exiger la restitution en nature. Donc, rien de changé à cet égard.

Les droits à la force motrice non exercés ne peuvent donner et ne donneront lieu qu'à indemnité.

Les droits à l'irrigation non exercés pourront donner lieu à indemnité ou à restitution en nature.

Quand on va au fond des choses, le seul pouvoir confié au juge, qui peut sembler excessif c'est celui que lui donne l'article 8, de supprimer les irrigations existantes d'un intérêt très médiocre, et

constituant une gêne excessive pour l'ouvrage projeté, suppression à charge d'indemnité, s'entend.

Dans tous les cas, on ne peut qualifier d'expropriation ce qui n'est que l'extension logique du pouvoir souverain d'appréciation accordé au juge par l'article 645 du Code civil.

Est-ce au sujet de l'article 10 du projet que l'on peut parler d'expropriation pour cause d'utilité privée ?

Mais, cet article ne fait qu'accorder à l'industrie les servitudes d'aqueduc et d'appui de barrage dont bénéficie déjà, depuis 1845 et 1847, l'agriculture. On a jugé bon, à cette époque de rendre possible aux riverains l'usage de l'eau en vue de l'irrigation à eux accordé par l'article 644. Ce même article 644 leur donne également le droit de tirer parti de la force motrice de l'eau des cours d'eau non navigables. Il n'est que juste de compléter sur ce point, les lacunes de notre législation et d'accorder aux riverains industriels comme aux riverains agriculteurs le bénéfice des servitudes d'appui et de barrage ainsi que la faculté d'occuper le lit et de submerger les berges.

Bien plus, tirant argument de ce fait que l'intérêt général légitimait assez l'octroi, de pareils avantages à l'agriculture pour qu'il n'ait pas semblé logique, au législateur de 1845 et de 1847, d'exiger en retour, des riverains, une prestation quelconque en faveur de la collectivité, nous avons demandé que le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui fût accordé à tous les industriels, même à ceux qui n'invoqueraient pas, contre les barreaux, l'aide tutélaire de l'Etat.

Remarquons, d'ailleurs, que les auteurs de projets relatifs à l'utilisation de la houille blanche, qu'il s'agisse de MM. Baudin, Millerand et Guillaïn ou de MM. Michoud, Hauriou et Ader, ont tous entouré l'exercice par l'industriel des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrage, de précautions particulières. Tous ont admis que l'usiner pourrait être obligé par le propriétaire du fonds servant à acheter les terrains submergés, ou occupés, s'ils sont susceptibles de culture. (Proposition Baudin-Millerand. art. 11). (Proposition Guillaïn art. 25, Prop. Michoud, art. 15 Prop. Hauriou et Ader, art. 8).

On ne trouve rien de pareil dans les lois de 1845-1847.

Même, le projet du Gouvernement est encore allé plus loin, en donnant aux propriétaires des fonds grevés la faculté d'exiger que l'usiner fasse l'acquisition des terrains submergés ou occupés, *même non susceptibles de culture*.

Nous ne critiquons nullement les précautions dont le rédacteur du projet a cru devoir entourer l'usage des servitudes d'aqueduc et d'appui par l'industriel, mais nous pouvons bien dire que, dans toute la procédure imaginée par le projet, pour

grouper les droits de rivaîneté et vaincre la résistance des barreaux, il n'y a rien qui ressemble à une expropriation, ni au regard du riverain ni au regard de l'industriel.

Ce dernier bénéficie d'avantages, c'est entendu. Mais qui pourrait s'en plaindre ? Il nous semble que l'on parle bien à la légère, lorsqu'on dit que le projet favorise l'intérêt privé. En fin de compte, lorsqu'une loi tend à faciliter la création, sur tous les points du territoire, d'usines hydroélectriques, n'est-ce pas la collectivité des citoyens qui en retirera le plus clair bénéfice ? Là, comme souvent, en matière économique, l'intérêt général n'est que la somme des intérêts privés. Les avantages procurés à ces derniers profitent inmanquablement au premier.

2) *Justification, en principe, du prélèvement opéré par l'Etat, sur l'énergie produite par les usines privées privilégiées*

Gain lointain et aléatoire, diront les sceptiques. Mais il n'y a pas que des promesses, dans le projet. Il y a des réalités. Il ne faut pas croire que l'Etat n'exigera rien en retour des industriels qui demanderont à bénéficier de la loi nouvelle. L'article 6 énumère les réserves imposées à l'usiner dans l'intérêt général ou au profit des services publics.

Et nous arrivons ici à la seconde série d'objections faites aux usines privées privilégiées.

Nous avons répondu à ceux qui disaient : « Vous donnez trop et n'exigez pas assez. » Que penser maintenant de ceux qui en sens inverse, affirment : « Vous demandez trop pour ce que vous nous donnez ? »

On sait les conditions imposées à l'industriel qui désire invoquer la loi nouvelle. L'Administration, dans l'acte d'autorisation, prescrit d'abord des réserves pour la sauvegarde des intérêts généraux.

A cet égard, elle ne s'arroge aucun pouvoir nouveau. Elle a pour mission de diriger toutes les eaux du territoire au mieux de l'intérêt de la collectivité. Elle manquerait à son devoir si, à l'occasion d'autorisations individuelles, elle ne se préoccupait pas d'assurer la salubrité ou la sécurité publique.

Mais à côté de cela, il y a quelque chose de nouveau, dont on ne trouve pas l'équivalent dans la législation actuelle. Déjà, MM. Hauriou et Ader avaient décidé que lorsqu'une chute d'eau serait aménagée par voie d'association syndicale, l'Etat, en autorisant l'association, se réserverait le droit de prélever, à toute époque une fraction de la force aménagée, en vue de l'utiliser dans l'intérêt d'un service public. (art. 6)

Le projet du Gouvernement, avec plus de raisons peut-être puisqu'il accorde incontestablement des facilités nouvelles aux industriels, prescrit dans son article 6 : « Pendant les dix premières années, à compter de la mise en exploitation de l'usine, toute Administration peut réquisitionner pour les services publics qu'elle gère, une quote-part de l'énergie brute ou transformée qui n'excède pas le quart en eaux basses. »

Il ne faut pas se le dissimuler : alors qu'on se défend, avec raison, du reproche accorder à l'industriel la faculté d'exproprier les riverains, alors qu'on prétend simplement lui donner quelques facilités pour l'aménagement de la chute, il paraît assez étrange à première vue d'exiger de lui, une prestation en nature, pour prix des services rendus.

Il y a là, entre l'usinier et l'Administration, un contrat d'un nouveau genre, sans précédent et que nous ne croyons pas possible de justifier, dans l'état actuel, de notre droit, du moment que l'on dénie tous droits à la collectivité sur la force hydraulique des cours d'eau non navigables.

A défaut d'arguments juridiques, il y a par contre des raisons de fait assez fortes pour légitimer le droit de prélèvement que s'arroge l'Etat. Ce n'est ni plus ni moins que la contre-partie des avantages concédés, par le législateur, au propriétaire d'une usine privée privilégiée.

Du reste, le projet entoure ce droit de réquisition de toutes les précautions nécessaires.

Il ne pourra s'exercer que pendant les dix premières années à compter de la mise en exploitation de l'usine, c'est-à-dire pendant la période où l'industriel n'aura pas, généralement, trouvé encore l'emploi de la force totale prévue lors de la construction des ouvrages. Donc, pas d'immobilisation stérile d'énergie.

Il faudra, en second lieu, que la réquisition soit autorisée par un décret motivé rendu en Conseil d'Etat sur le rapport du ministre de l'Agriculture et des ministres aux Départements desquels ressortissent les services intéressés. »

Enfin, la réquisition ne sera exécutoire que moyennant le remboursement préalable d'une quote-part correspondant dans les frais d'établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages ou appareils utilisés pour le service de l'autorité requérante, ou moyennant paiement d'un droit de location correspondant si la réquisition est temporaire.

L'Administration pourra toujours renoncer à tout ou partie de son droit de réquisition, si l'usinier consent à fournir à prix réduit l'énergie nécessaire à des services publics.

C'est ce droit de réquisition prévu par l'article 6, en dépit

des précautions dont le législateur en a entouré l'exercice, que M. Cote (1) critique assez vivement le considérant comme peu justifié, inutile et gênant.

Peu justifié, car le projet ne confère pas à l'usiner des pouvoirs coercitifs si extraordinaires.

Inutile : le rédacteur du projet a été guidé en rédigeant l'art. 6 par la crainte d'un accaparement de nos forces hydrauliques par l'industrie privée. On s'imagine que les services publics seront un jour rançonnés et à court d'énergie. C'est faux. La houille blanche est une réserve inépuisable. L'Administration sera un client recherché, un client à long bail, qui paye sûrement.

Enfin, le droit de réquisition prévu par l'article 6 sera gênant. Il pourra s'exercer pendant une période de dix années, c'est-à-dire, à une époque où l'industrie a déjà utilisé tous ses chevaux. D'autre part, prélever le quart des chevaux permanents, c'est un quantum énorme dans une distribution d'énergie. On risque de « créer des pointes dans les diagrammes de charges, qui pourront causer des perturbations non prévues dans un service organisé pour répondre à des fournitures très divisées, enfin, engendrer d'autres désagréments tels qu'on refuserait, malgré la rémunération la plus avantageuse, la demande de ce client, s'il ne s'imposait point. » (2)

M. Cordier, dans la déposition à laquelle nous avons déjà fait si souvent allusion (3), s'exprime ainsi sur le même sujet :

« Toute la question est de savoir si la charge que la loi impose à l'industriel, pour prix de son aide, est plus ou moins grande que la charge résultant des exigences du barreur. Si la loi est plus exigeante que le barreur, ou si les charges qu'elle imposera pour vaincre la résistance du barreur irréductible, rendent l'exploitation de la chute peu attrayante, l'industriel ne fera pas appel à la loi, il s'entendra avec le barreur ou il renoncera à utiliser la chute. Donc, pour que la loi produise effet, il faut qu'elle n'impose que des charges modérées..... L'industriel est obligé de réserver, pour le céder au prix coûtant aux services publics, un quart de sa chute d'eau,..... »

« Nous aurions désiré que la proportion fût un peu plus faible, car il ne faut pas perdre de vue combien sera lourde pour l'industriel l'obligation, pendant dix ans, de fournir à première réquisition, le quart de la puissance installée. »

Nous estimons qu'il n'y a pas lieu de s'arrêter à ces critiques. Le droit de réquisition de l'Etat est parfaitement justifié, en

(1) Mémoires de la Société des Ingénieurs civils, 1905. Loc. cit.

(2) Loc. cit., p. 694.

(3) Rapport Lebrun, en annexe. Loc. cit.

fait, étant donnée la procédure favorable à laquelle seront soumis les litiges entre riverains et propriétaires d'une usine privée privilégiée.

Que le droit de réquisition soit inutile, nous le souhaitons. Ce n'est pas, dans tous les cas, une raison pour le biffer de l'article 6. Nous pensons que l'Etat trouvera, dans son domaine, une source d'énergie capable d'alimenter tous les services publics. Il peut, en outre, aménager une partie de la force hydraulique des cours d'eau non navigables, en installant des usines publiques. Et l'on peut, en fin de compte, ne considérer le droit de réquisition inscrit dans l'article 6 que comme une précaution prise pour rassurer ceux qui s'effraient, à tort selon nous, de voir l'Etat laisser aux riverains la pleine et entière disposition de leurs droits à l'usage industriel de l'eau des cours d'eau non navigables.

Enfin, on ne peut prétendre, sans exagérer, que la faculté que se réserve l'Etat de prélever une certaine fraction de la force produite par les usines privées privilégiées, sont une gêne pour les industriels.

Il faut, en effet, tenir compte de toutes les garanties dont le rédacteur du projet a tenu à entourer le droit de réquisition donné à l'Administration. Ainsi l'exigence d'un décret, motivé en Conseil d'Etat, sur le rapport du ministre de l'Agriculture et des ministres aux Départements desquels ressortissent les services intéressés, protégera l'usiner contre toute réquisition faite à la légère, et le temps assez long, pendant lequel dureront les formalités, lui permettra de prendre les dispositions nécessaires pour parer aux besoins nouveaux. Au besoin, on pourrait inscrire dans la loi, l'obligation pour l'Administration d'aviser l'usiner, au moins un an à l'avance, de la quantité de force qu'elle se propose de prélever. Dans son article 28, la proposition Guillaïn prévoyait le même délai, dans des conditions analogues.

Dans tous les cas, il semble impossible, sans réduire à rien la faculté de réquisition accordée à l'Administration, de diminuer soit la période pendant laquelle la réquisition sera possible, soit le quantum de force réservée aux services publics. Il va sans dire que ce sont des maxima qui ne seront pas forcément atteints.

Ainsi, le délai de dix ans prévu par l'article 6 sera toujours inférieur en fait.

Enfin, il ne faut pas oublier le dernier alinéa de l'article 6 qui permet les combinaisons les plus ingénieuses et profitables à l'industriel, autant qu'aux services publics. Lorsque l'Etat prélève une partie de la force brute ou transformée produite par une usine privée privilégiée, en remboursant une partie des frais d'établissement, d'entretien ou d'exploitation, il se comporte, en

définitive comme un co-exploitant de la chute, situation toujours un peu gênante.

Mais il sera loisible à l'Administration de devenir, pour ses services publics, un véritable client de l'usiner en passant avec lui un contrat de fourniture à prix réduit. Et cette faculté laissée à l'Administration, faculté dont elle usera souvent, ne suscite aucune des objections faites par les industriels au droit de réquisition tel que l'organise l'aliéna 3 de l'article 6.

Et, en résumé, on ne peut qu'approuver la méthode employée par le projet du Gouvernement pour grouper entre les mains de l'industriel les droits de riveraineté nécessaires à l'aménagement de la chute.

Cette méthode, en effet, est préférable à celle imaginée par MM. Baudin, Millerand et Guillaïn, laquelle se heurtait à des objections de fond et de forme.

Objection de fond : elle nécessite un bouleversement complet de notre législation des eaux et comporte une extension exagérée du domaine public.

Objection de forme : elle organise la concession, le plus pitoyable des modes d'exploitation, nuitrait à la bonne utilisation des forces hydrauliques et par cela même à l'intérêt général, tout en faisant litière des droits reconnus aux riverains, par l'article 644 du Code civil.

La méthode employée par le projet du Gouvernement ne suscite pas non plus les objections de forme que nous avons fait valoir, contre les propositions de MM. Michoud, Hauriou et Ader dont le plus grave défaut était d'organiser une procédure, ou d'utiliser un mode d'association peu pratiques, et manquant totalement de souplesse.

En revanche, le procédé imaginé par le Gouvernement pour grouper les droits de riveraineté offre d'abord l'avantage de modifier le moins possible la législation actuelle des eaux.

Il respecte pleinement les droits des riverains à qui l'intervention du tribunal, sous la forme connue et normale du règlement d'eau, offre toutes les garanties désirables.

Il permet aux industriels de vaincre, judiciairement, la résistance des barreaux de chute.

Enfin, il renferme dans une juste limite, les pouvoirs de l'Etat sur les chutes d'eau aménagées par les industriels sur les cours d'eau non navigables, même avec l'appui de l'Administration. Il va même jusqu'à réserver à celle-ci pour les services publics, une certaine fraction de l'énergie produite.

Ainsi, ménageant tous les intérêts en présence, le projet du Gouvernement dans ses articles 2 à 10, solutionne heureusement la plus grosse difficulté qui ait surgi à l'occasion de l'utilisation de la houille blanche des cours d'eau non navigables.

Et sauf les réserves que nous avons faites au cours de notre examen critique, nous ne pouvons qu'applaudir à la création de l'usine privée privilégiée.

Ce qui nous reste à voir du projet que nous étudions nous retiendra forcément moins longtemps. L'innovation la plus intéressante du projet est, à tous les points de vue, l'usine privée privilégiée. C'est par elle qu'il sera pourvu aux besoins de l'industrie privée. C'est pour elle que les intéressés réclamaient, avec insistance, la liberté la plus entière.

c) COMMENT IL SERA POURVU AUX BESOINS DES SERVICES PUBLICS. — LES USINES PUBLIQUES

Cependant, le projet n'aurait pas été complet s'il ne s'était pas préoccupé également des usines publiques créées par l'Administration pour l'alimentation des services qu'elle gère.

Nous avons exposé comment le projet compte pourvoir aux besoins des services publics.

Pour cela, l'Administration pourra d'abord s'adresser à l'usine privée privilégiée et faire usage de son droit de réquisition, ou passer un traité de fournitures à prix réduit.

L'Administration pourra, en second lieu, concéder une usine dans les conditions actuelles, c'est-à-dire en même temps que l'entreprise du service public auquel elle doit fournir l'énergie. Dans ce cas, l'usine ainsi constituée bénéficiera des dispositions des articles 10, 14 et 18, c'est-à-dire des servitudes de passage, de la liberté d'emploi des excédents et des résidus d'exploitation, et de la domanialité publique.

Enfin l'Administration, par une concession *spéciale*, pourra créer une usine autonome, absolument indépendante du ou des services publics qu'elle alimente. Ce sera l'usine publique autonome, la seconde innovation importante de la loi.

Procédons encore par comparaison pour mieux apprécier cette partie du projet.

Dans la proposition Baudin-Millerand, le souci d'assurer l'énergie aux services publics était dominant, si dominant même qu'il éclipsait tous les autres. L'Etat, en concédant une usine, inscrivait dans le cahier des charges « les réserves nécessaires dans

l'intérêt des services publics éventuels ». Donc, toutes les usines de plus de deux cents chevaux pouvaient être contraintes, un jour ou l'autre, à céder une partie de l'énergie produite à l'Administration.

M. Guillaïn, également réservait dans le décret de concession des usines privées, une certaine quantité d'eau et d'énergie, pour les services publics. Ceux-ci, au fur et à mesure de leurs besoins, devaient procéder par réquisitions successives. Les fournitures ainsi faites étaient payées suivant un tarif fixé dans le décret pour une période de quinze ans et revisables tous les dix ans (art. 28). A côté, la proposition Guillaïn instituait de véritables usines d'utilité publique concédées à temps, jouissant des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrages (art. 52) et pouvant en outre affecter provisoirement à un établissement privé, l'eau dérivée ou l'énergie produite en surplus des besoins des services publics moyennant les tarifs fixés par le décret d'intitution de l'usine ou par un décret de concession ultérieure (art. 47).

M. Michoud n'attribuait aux services publics aucune fraction de la force produite par les chutes privées. Mais il prévoyait la création d'usines déclarées d'utilité publique dans les conditions actuelles. Ces usines devaient pouvoir livrer à l'industrie privée tout l'excédent que leur procureraient les hautes eaux et tous les résidus momentanés de l'exploitation (art. 21).

Au contraire, MM. Hauriou et Ader, en même temps qu'ils prévoyaient la création d'usines publiques, concédées temporairement par l'Etat et bénéficiant des servitudes d'aqueduc (art. 7) et de la liberté d'emploi de leurs excédents (art. 2), autorisaient également l'Etat à prélever une fraction de la force produite par les chutes aménagées par voie d'association syndicale. Même prélèvement pouvait être opéré sur les usines établies à la suite d'ententes amiables, mais il devait donner lieu alors à une procédure d'expropriation. L'Etat, dans tous les cas, dédommageait l'industriel.

On voit par là que tous les auteurs des différents projets, lorsqu'il s'agit de pourvoir aux besoins des services publics, donnent à l'Etat le droit de concéder directement la chute.

Comment se justifie, ici, la concession. — Ce faisant, les auteurs des propositions individualistes ne se mettent nullement en contradiction avec eux-mêmes. Dans leurs systèmes, la distinction est bien tranchée, entre les usines privées et les usines publiques, les premières, étant et restant la propriété pleine

et entière de l'industriel, les secondes appartenant au contraire à l'Etat, à l'Administration qui les utilise en vue de ses besoins propres. Sans doute l'usine privée dans le projet du Gouvernement peut être appelée à fournir de l'énergie aux services publics et inversement, l'usine publique pourra céder l'excédent de sa force à l'industrie privée, mais cela ne modifie en rien le caractère bien déterminé de l'une et de l'autre.

La plus grosse objection que l'on puisse faire à la proposition Baudin-Millerand et au premier projet Guillaïn est d'organiser pour toutes les usines, quel que soit le but qu'elles se proposent, un régime de concession obligatoire. Ceci, nous l'avons démontré, le droit actuel ne le permet pas, et l'intérêt bien entendu de l'industrie hydroélectrique y est opposé.

Mais ce régime de concession, inadmissible lorsqu'il s'agit d'usines privées, se comprend à merveille pour les usines se proposant d'alimenter exclusivement ou presque, un service public.

Ici, en effet, l'Etat peut être assimilé à un industriel qui veut, pour ses besoins, alimenter une chute. Il pourrait, pour cela, exécuter lui-même les travaux et exploiter la force directement. *A fortiori*, il peut désigner un concessionnaire qui installera et fera fonctionner l'usine pour le compte de l'Administration.

Donc, normalement, le régime de la concession temporaire s'appliquera à toutes les usines publiques.

Ces usines publiques, dans le projet du Gouvernement, seront de deux sortes. Les unes, dites usines publiques autonomes et mixtes feront l'objet d'une concession spéciale. Les autres, les usines publiques proprement dites, seront concédées, en même temps que l'entreprise du service public, auquel elles doivent fournir l'énergie.

Du reste il n'y a pas une cloison étanche entre les deux catégories d'usine. Avec l'approbation du Conseil d'Etat des modifications pourront être apportées au régime des unes et des autres (art. 14, art. 19).

Ainsi, l'usine autonome pourra se transformer en usine privée. Cette faculté peut paraître, au premier abord, exorbitante. Au fond, il n'y a rien là de dangereux. L'usine autonome, ne l'oublions pas, est soumise au régime de la concession temporaire. Si elle abandonne la clientèle des services publics pour voler de ses propres ailes, elle sera, au point de vue de la concurrence, en état d'infériorité manifeste au regard des usines privées.

Comment sont traités les droits à l'usage de l'eau non exercés.
— Quoi qu'il en soit, les deux catégories d'usines bénéficieront de

facultés spéciales pour leur établissement. Elles pourront au besoin, exproprier.

— Une question délicate se posait à ce sujet : quelle sera la situation des riverains vis-à-vis de l'usine déclarée d'utilité publique ? Pas de difficultés pour les droits d'usage exercés, la déclaration d'utilité publique a pour effet de les transformer en droits à indemnité. Mais pour les droits non exercés, allait-on rompre avec la jurisprudence constante du Conseil d'Etat, qui ne tient aucun compte de ces droits en matière de dommages résultant de travaux publics ?

Cela pouvait avoir de graves conséquences dans l'avenir au point de vue des finances soit de l'Etat, soit des communes.

Aussi M. Guillaïn n'avait-il pas hésité à refuser toute indemnité pour suppression de droits d'usages non exercés lorsque les riverains se trouveraient en présence d'une usine publique, alors qu'il l'accordait généreusement aux riverains gênés par une usine privée.

Qui ne voit l'injustice flagrante d'une pareille inégalité de traitement ?

Tel industriel a fait l'acquisition de droits de riveraineté qu'il n'a pas encore utilisés. Une usine privée s'installe à proximité de chez lui. Il préfère s'en aller. Il sera indemnisé.

Mais, parce que l'Administration aura jeté son dévolu sur cette section du cours d'eau, ce même industriel devra renoncer à ses projets, sans espoir d'être jamais remboursé des sommes, peut-être considérables, qu'il aura versées aux riverains, pour pouvoir utiliser industriellement l'eau du torrent.

La question, nous le répétons, est fort délicate. En droit pur, dans tous les cas, les riverains devraient toucher une indemnité pour droits non exercés. Mais, étant donné que cette solution aurait, en fait, de graves inconvénients, il fallait trouver un *modus vivendi* acceptable.

Le projet de Gouvernement a trouvé un système élégant et ingénieux (art. 17). *Quand il y aura lieu*, le décret de concession de l'usine d'utilité publique lui-même fixera les indemnités pour droits d'usage non exercés. La loi ne tranchant pas la question de principe pour toutes les hypothèses, la jurisprudence sera respectée. Il est incontestable que, de cette manière, le riverain sera inégalement traité suivant qu'il se trouvera en présence d'une usine privée ou d'une usine publique. Contre la décision du Conseil d'Etat, en effet, aucun recours contentieux ne sera possible et la haute assemblée indemnifiera, quand et comme elle voudra, le riverain pour droits à l'usage non exercés.

Nous n'avons rien à dire au sujet des conditions dans lesquelles prendra fin le régime de la concession.

L'usine faisant partie intégrante d'entreprises déclarées d'utilité publique, suivra le sort de l'entreprise elle-même.

L'usine autonome reviendra à l'État, avec toutes ses dépendances à l'expiration du terme fixé ou par suite de rachat ou de déchéance.

Liberté de vente et d'emploi des excédents. — Mais, ce qu'il y a de plus intéressant c'est la liberté de vente et d'emploi des excédents d'énergie et des résidus d'exploitation, laissée aux usines publiques de toute catégorie.

C'est là une question vitale pour les usines que nous étudions. Sur un cours d'eau non navigable ni flottable, où les chevaux périodiques représentent une importante fraction de la force totale et sont d'un aménagement relativement peu coûteux, une usine ne pourrait couvrir ses frais, si elle ne trouvait pas un emploi de cette énergie variable et temporaire.

Mais une question juridique surgit immédiatement. Comment une usine qui a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique, qui a, pour s'établir, exproprié les riverains, pourra-t-elle utiliser ses excédents de force à une production étrangère au service ?

Il faut faire, ici encore, plier les principes du droit, devant des nécessités inéluctables. L'intérêt général exige qu'aucune parcelle de la force aménagée ne soit perdue. Ce résultat ne sera atteint que si l'on modifie sur ce point la législation existante. C'est ce qu'ont bien compris tous les auteurs de projets que nous avons étudiés. L'objection tirée du droit ne peut donc pas nous arrêter.

Par contre, M. Fontaine, secrétaire de la Chambre syndicale des usines d'électricité a manifesté quelques craintes, sur le même sujet (1). « Si, a-t-il dit, une grande usine d'utilité publique qui dessert un chemin de fer, par exemple, et qui peut, le cas échéant, disposer d'un excédent de 500 à 600 chevaux, vendait cet excédent à bas prix au public, les petites usines de la région seraient absolument ruinées. »

Cette hypothèse nous paraît peu vraisemblable. Nous croyons au contraire, avec M. Cote, que les usines privées n'ont pas à craindre la concurrence des usines publiques, car ces dernières auront toujours la tentation de vendre cher leurs excédents pour se rattraper des bas prix, payés par les services publics.

Dans tous les cas, alors même que M. Fontaine aurait en

(1) Rapport Lebrun, en annexe.

partie raison, si la concurrence des usines publiques devait avoir pour conséquence sinon l'anéantissement des usines privées voisines, ce qui est exagéré, du moins un abaissement du prix de l'énergie dans la région, on ne pourrait que se féliciter d'un pareil résultat.

Nécessité de donner plus de garanties au concessionnaire quant à la validité des contrats passés par lui, durant la concession. — Il ne servirait de rien d'inscrire dans la loi, au profit des usines publiques, la liberté de vente des excédents d'énergie, si cette faculté ne leur était pas garantie d'une façon efficace par la loi. Ces usines, soumises au régime de la concession temporaire pourront faire retour à l'Etat ou passer aux mains d'un nouveau concessionnaire.

Si les contrats passés par l'industriel tombent d'eux-mêmes quand la concession prendra fin, il lui sera impossible d'utiliser d'une manière rémunératrice ses excédents de force, dont le législateur lui accorde libéralement l'emploi.

L'article 14 dit à ce sujet que « les traités passés par application du paragraphe précédent resteront valables, en cas de retour de l'usine à l'autorité concédante, pour quelque cause que ce soit, pendant un délai déterminé au cahier des charges ».

Or, qu'est-ce que le cahier des charges ? Est-ce un véritable contrat discuté par des parties traitant sur un pied d'égalité ? Nullement. Le cahier des charges est dressé par l'Administration et imposé au concessionnaire. Autant dire que l'Administration fixera, comme il lui plaira, le délai pendant lequel le contrat conclu par le concessionnaire reste valable. Est-ce là une garantie suffisante pour l'industriel ? Et ne serait-il pas préférable que la loi elle-même déterminât ce délai ?

Nous irons même plus loin. Pourquoi un délai dans le cas visé par l'article 14, dernier alinéa ? Craint-on que le concessionnaire s'amuse à passer des contrats si onéreux que l'Etat ferait une mauvaise opération en reprenant la concession ? C'est là une hypothèse bien fantaisiste.

A notre avis, on pourrait distinguer suivant que la concession prendrait fin du fait du concessionnaire (déchéance) ou du fait de l'Administration (rachat) ou par l'arrivée du terme.

Dans le second et le troisième cas, l'Etat ou le nouveau concessionnaire serait tenu d'observer les conventions passées, jusqu'à leur expiration, sauf le cas de force majeure (insuffisance permanente du débit du cours d'eau, par exemple). A la rigueur, si l'on craint que pour forcer, en quelque sorte, la main à l'Etat,

le concessionnaire, qui voit approcher le terme de la concession et qui sent peser sur lui la menace du rachat, conclue, *in extremis*, avec un tiers, un contrat de fournitures onéreux, il n'y aurait qu'à décider que seuls, seraient observés jusqu'à leur expiration, les traités passés depuis moins de quinze ans par exemple.

De la sorte, le concessionnaire pourrait passer en toute liberté ces contrats de fournitures à long terme, si fréquents dans l'industrie hydroélectrique, et la faculté d'utiliser les excédents de force ne risquerait pas de rester lettre morte, comme avec le texte actuel de l'article 14, alinéa 3.

Justification de la création d'usines publiques mixtes et autonomes. — Nous avons vu que les usines publiques autonomes et les usines publiques proprement dites bénéficieraient des mêmes facilités au moment de leur création, et que toutes deux avaient la liberté d'emploi et de vente de leurs excédents de force et de leurs résidus d'exploitation.

Dans ces conditions, on peut se demander, et nous nous sommes effectivement posé la question, s'il n'était pas possible de fondre les deux types d'usines publiques imaginés par le Gouvernement.

En d'autres termes, ne suffirait-il pas, pour répondre aux besoins éventuels des services publics, des usines publiques du type actuel auxquelles on accorderait la liberté de vente des excédents d'énergie, et la création des usines dites autonomes et mixtes, est-elle bien justifiée ?

A ne considérer la question que sous un angle étroit, la réponse doit être négative. Toutes les fois que le besoin s'en fait sentir, l'Etat pouvant aménager une chute, l'usine publique pure et simple peut suffire amplement à l'alimentation des services publics. Mais, actuellement, il ne paraît pas possible de concéder une usine d'énergie hydroélectrique à une entreprise distincte de celle du service public lui-même. Et à ce point de vue il apparaît bien que même avec la liberté d'emploi des excédents, le régime de l'usine publique, liée à l'entreprise qu'elle alimente, manque de souplesse. Le concessionnaire est ici dans une situation analogue à celle du serf d'autrefois, attaché à la glèbe. Le service public lui-même est contraint de s'alimenter à son usine génératrice, alors même qu'il trouverait ailleurs de l'énergie à meilleur marché.

Au contraire, et c'est en cela que l'innovation est intéressante, l'usine publique faisant l'objet d'un acte de concession particulier, ne fournira aucun service public, spécialement. Ces usines seront dans une région, comme autant de réservoirs d'énergie auxquels pourront puiser les entreprises publiques. Le concessionnaire

passera, avec l'Administration, de véritables marchés de fournitures. Avec l'approbation du Conseil d'Etat, l'usiner pourra renoncer à la clientèle des services publics, de même que ces derniers pourront s'adresser ailleurs, si on leur fait de meilleures conditions.

Ne retrouve-t-on pas là, un peu des systèmes organisant la concession qui tendaient aussi, sur une plus grande échelle, naturellement, à la création d'usines publiques dispensatrices officielles de l'énergie hydroélectrique ?

Cette idée, telle que la comprend et l'applique le projet du Gouvernement, ne présente que des avantages et aucun des inconvénients que nous avons relevés, en critiquant les propositions Baudin-Millerand et Guillaïn.

En résumé, on ne peut craindre sérieusement qu'avec le droit de prélèvement sur les usines privées privilégiées, avec les usines publiques, l'Administration, nous ne disons pas manque un jour d'énergie hydro-électrique pour alimenter les services publics, mais simplement, soit mise en mauvaise posture, en face d'un trust de producteurs, pour l'achat de la force hydraulique.

d) DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRAVAUX D'AMELIORATION DU REGIME DES COURS D'EAU

Nous avons encore quelques mots à dire, avant de terminer, sur le chapitre III du projet du Gouvernement qui a trait aux travaux collectifs d'amélioration du régime des cours d'eau.

Cette question est intimement liée au problème de l'utilisation de nos forces hydroélectriques.

L'œuvre immédiate à entreprendre est d'abord d'entrayer le déboisement systématique des hautes vallées et de favoriser la reconstitution des forêts alpestres. Le législateur devra modifier le caractère trop individualiste de notre Code forestier, et donner plus de pouvoirs à l'Etat contre les collectivités ou les particuliers qui, sans autre souci que le gain personnel, dévastent les hauteurs boisées et provoquent des catastrophes effroyables comme celle qui désola, dernièrement, le Midi de la France.

Mais ce sont là des améliorations dont les effets ne peuvent se faire sentir que dans un avenir lointain.

Il est d'autres travaux d'une efficacité plus rapide, que les agriculteurs, autant que les riverains, peuvent avoir intérêt à réaliser de suite. Nous voulons parler de la construction de barrages ou de réservoirs ou de l'aménagement de lacs naturels dans la partie supérieure d'un cours d'eau. Retenant les eaux en période

de crues pour les laisser s'écouler aux époques de sécheresse, ces ouvrages maintiennent continuellement, dans le lit de la rivière, une quantité d'eau suffisante pour alimenter l'usine ou irriguer les terres riveraines.

Industriels et agriculteurs ont donc un intérêt égal à la régularisation du régime des cours d'eau. Mais là surgit la difficulté. Lorsqu'il est seul à disposer de la force motrice d'une rivière, un usinier n'hésitera pas à engager les dépenses nécessaires à la construction de réservoirs ou de barrages, tel Bergès aménageant la montagne des Sept-Laux. Au contraire, si l'exécution de ces travaux doit profiter à d'autres, l'industriel ne voudra pas seul en assumer les frais.

Inciter les intéressés à se grouper et leur donner les moyens de réclamer, à ceux qui profiteront directement de la construction du réservoir, un concours pécuniaire sous forme d'indemnité de plus-value, tel est le but des articles 20 et 21 du projet du Gouvernement. Les intéressés constitueront une association syndicale libre, s'ils croient pouvoir construire les ouvrages avec leurs seules ressources. Sinon, ils formeront une association syndicale autorisée pour bénéficier des subventions de l'Etat et surtout de l'indemnité de plus-value exigible des tiers qui auraient tiré quelque profit direct de l'amélioration réalisée par les travaux, dans le régime des cours d'eau.

Entendons-nous bien. Il ne s'agit pas ici de la redevance imposée aux membres de l'association autorisée prévue par la loi de 1865. Il n'y aura aucune contrainte à exercer sur les associés. Ces derniers en effet, en sollicitant l'autorisation, n'agréeront aucun membre de force à l'association qu'ils avaient fondée librement. Mais une fois autorisés, ils pourront réclamer une indemnité de plus-value « des propriétaires de terrains et d'usines qui ne feraient pas partie de l'association mais qui auraient profité des améliorations apportées au régime du cours d'eau. » Notons que ce ne sera pas une commission de sept membres désignés par décret en Conseil d'Etat qui fixera les indemnités, comme dans l'article 44 de la loi de 1807, mais le Conseil de Préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat.

Il faut louer le projet de cette ingénieuse combinaison de l'idée de l'association syndicale libre et de l'association syndicale autorisée telle qu'elle résulte des lois des 21 juin 1865, 22 décembre 1888 et du principe de l'indemnité de plus-value.

Il aurait, en effet, été pratiquement impossible de grouper tous les riverains ou les industriels d'un cours d'eau en association syndicale autorisée pour exiger d'eux ensuite une redevance, représentant les bénéfices réalisés. L'indemnité de plus-

value, exigible de tous ceux qui auront profité de l'exécution des travaux, même, s'ils ne font pas partie de l'association, permettra, il faut l'espérer, l'amélioration rapide du régime des torrents les plus capricieux.

Souvent, cependant, les travaux à exécuter nécessiteront des dépenses qui dépasseront les facultés des riverains. L'Etat, les départements ou les communes, directement ou par l'intermédiaire d'un concessionnaire, s'en chargeront et pourront réclamer, dans les mêmes conditions que les associations syndicales autorisées de riverains, l'indemnité de plus-value.

L'article 30 de la loi du 16 septembre 1807, si peu appliqué, disait déjà : « Lorsque, par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque, pour l'ouverture de nouvelles rues, pour la formation de places nouvelles, pour la construction de quais ou pour tous autres travaux publics..... des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis ».

Le rédacteur du projet du gouvernement a eu raison de rappeler, aux diverses Administrations, dans son article 22, cette disposition de la loi de 1807 qu'elles semblent avoir oubliées.

« *Bénéfices directs* » est trop peu compréhensif. — Cependant l'article 21 et l'article 22 ne parlent d'indemnité de plus-value que pour *bénéfices directs* dont les tiers auraient bénéficié. Le mot est vraiment trop peu compréhensif et son interprétation pourra donner lieu à des difficultés inextricables. Il vaudrait mieux reprendre le texte de l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 qui parle de « notables augmentations » ou encore ajouter à l'article 21 et 22 du projet le mot « et indirectement » après « qui auraient profité directement des améliorations ».

Cette adjonction faciliterait, semble-t-il, l'exercice des actions en indemnité de plus-value, intentées par les associations syndicales autorisées, l'Etat, le département ou les communes.

RESUME DES AVANTAGES DU PROJET

Sous le bénéfice de cette observation et de toutes celles que nous avons été amené à faire au cours de cet examen critique du projet du Gouvernement, nous pouvons conclure, en pleine connaissance de cause, à l'adoption de ce projet.

Nous en avons loué sans réserve le caractère facultatif. Ainsi la législation actuelle, dans ce qu'elle a de bon, en dépit de ses lacunes indéniables subsiste. Mais des facilités sont accordées aux

industriels qui se heurteraient à la résistance obstinée et invincible des barreaux de chute. C'est au juge qu'il appartiendra de solutionner tous les litiges entre l'usinier et les riverains. Ces derniers se verront indemnisés de tous les droits à l'usage de l'eau que leur reconnaît l'article 644 du Code civil, exercés ou non.

Et l'industriel, du fait de la loi, ne sera pas placé dans une situation défavorable, au point de vue de la concurrence, vis-à-vis des usiniers déjà établis. Pour compenser les facilités qu'elle lui donne en permettant au juge de tenir compte dans sa sentence des intérêts de l'industrie, au même titre que des intérêts de l'agriculture ou de la propriété, l'Administration n'exigera de l'industriel que le prélèvement, au profit des services publics et moyennant une juste compensation, d'une fraction de l'énergie, produite par la chute. L'usine privée privilégiée reste la propriété pleine et entière de l'industriel qui l'a fondée.

D'autre part les intérêts de la collectivité ne seront pas sacrifiés. Nous voudrions encore insister sur ce point. Ce sera vraisemblablement le gros argument des partisans du régime de la concession.

L'Etat dispose de toute la force des cours d'eau navigables et flottables, de ceux-là mêmes qui peuvent donner le plus de chevaux permanents et sont les fournisseurs naturels des services publics.

Sur les cours d'eau non navigables, l'Etat disposera d'une fraction importante de l'énergie brute ou transformée, produite par les usines privées privilégiées. Il pourra, en outre, créer des génératrices de force autonomes, partout où le besoin s'en fera sentir. Il lui sera loisible, enfin, de concéder une usine publique chargée spécialement d'alimenter un service public déterminé, tel que chemin de fer, tramway, distribution de lumière ou de force, etc.

Le projet du Gouvernement sauvegarde donc, amplement, les intérêts de l'Administration, qui ne risque pas d'être prise au dépourvu.

A l'Etat, aux départements, aux communes, aux associations de propriétaires de se montrer prévoyants, et de s'assurer, dès maintenant, sur les cours d'eau non navigables, la part d'énergie à laquelle ils ont droit.

D'ailleurs, ici encore, la nature a bien fait les choses. Les services publics seront toujours des clients très recherchés de l'industrie privée qui ne saurait sans eux utiliser fructueusement ses chevaux permanents, l'électro-métallurgie ou l'électro-chimie, se contentant de la force périodique à bon marché.

De toutes façons, le monopole des forces hydroélectriques aux

main d'une faction d'usuriers capitalistes, pressurant le consommateur, pour employer une terminologie courante, n'est pas à caire. Du reste la loi du 17 juin 1906 sur les distribution d'énergie fournit à l'Etat une arme redoutable contre les trusts possibles (voir l'article 18 de la loi et les deux décrets du 17 octobre 1907, rendus en exécution de cet article).

Au contraire, l'intervention directe de l'Etat en notre matière, n'aurait d'autres résultats que de bouleverser notre régime des eaux, sans profit pour l'industrie nationale et au détriment des riverains que l'on frustrerait, plus ou moins, des droits à eux reconnus par l'article 644 du Code civil.

Entre une législation spoliatrice et nuisible aux intérêts généraux du pays et un projet qui respecte les droits acquis et ne pourra que donner un nouvel essor à l'admirable développement de l'industrie hydroélectrique, notre choix est fait. Nous optons pour le projet du Gouvernement, à l'exclusion de tous autres.

CONCLUSION

Notre conclusion sera brève. Nous avons voulu, après beaucoup d'autres, donner un aperçu d'ensemble de cette question, si complexe, de l'utilisation des forces hydrauliques de nos cours d'eau non navigables ni flottables.

Voilà dix ans que M. Jouart, député, posait le problème devant le Parlement.

Nous en attendons toujours la solution.

Loin de moi la pensée de critiquer cette lenteur devenue proverbiale. M. Hanotaux le disait en termes fort élégants au Congrès de la Houille blanche en 1902 : « Pas de réglementation hâtive, pas d'intervention générale de l'Administration, ni même des tribunaux, pas de mesure législative précipitée et insuffisamment étudiée ».

Ces paroles méritaient d'être applaudies, au moment où elles ont été prononcées.

Nous pouvons affirmer qu'elles ne sont plus vraies aujourd'hui, car le problème de la houille blanche a fait l'objet d'études approfondies, dont le projet du Gouvernement nous offre la quintessence.

S'il nous était permis d'employer une locution populaire, nous dirions que beaucoup de cette eau torrentueuse, force perdue aujourd'hui, source inépuisable de richesse demain, a coulé au fond de nos gorges sauvages, sous les vieux ponts branlants et moussus de nos hameaux, depuis le jour où les industriels, excédés par les exigences des spéculateurs, ont poussé le premier cri d'alarme.

Le législateur peut se prononcer, aujourd'hui, en toute connaissance de cause.

Mais qu'il se hâte. Chaque heure de perdue, c'est peut-être un projet qui sombre, une parcelle de force productive gaspillée.

La France amasse sans cesse, en vue d'une lutte possible, un formidable trésor de guerre. C'est là notre sécurité de peuple libre.

Ce que nous faisons pour garantir notre indépendance, pour-

quoi ne le ferions-nous pas, également, pour nous assurer, avec les moyens d'existence, une aisance relative ?

Cette aisance dépend de notre prospérité économique. La vie de notre pays ne se joue-t-elle pas chaque jour sur les modernes champs de bataille du commerce et de l'industrie ?

Pour cette lutte vitale, aussi âpre, aussi terrible dans ses conséquences que le combat à main armée, nous avons un trésor de guerre inépuisable : la houille blanche.

Nous nous devons à nous-mêmes, nous devons aux générations qui vont suivre, d'en préparer la plus large et la plus féconde utilisation.

Grésy-sur-Aix, 12 septembre 1908.

Vu : *le Président,*

PILLET.

Vu : *le Doyen,*

LYON CAEN.

Vu et permis d'imprimer :

Le vice-recteur,

L. LIARD.

Nous publions, en annexe, le texte des propositions Michoud, Baudin et Millerand et du projet du Gouvernement. En les ayant sous les yeux, le lecteur verra mieux ce qui diffère les unes des autres, les tendances individualistes et étatistes qui se sont fait jour au sujet de la houille blanche et que nous nous sommes efforcés de dégager au cours de cette étude.

PROJET DE LOI

SUR

LA LICITATION DES DROITS DE RIVERAINETÉ

Projet dit " de Grenoble "

CHAPITRE PREMIER

De la licitation des droits de riveraineté

ARTICLE PREMIER

Celui dont l'héritage est traversé par un cours d'eau non navigable et non flottable peut se servir de la chute d'eau déterminée par le niveau moyen d'entrée sur le fonds et le niveau moyen de sortie.

Si le cours d'eau sépare deux héritages n'appartenant pas au même propriétaire, le droit de se servir de la chute appartient à chacun d'eux par indivis sur tout le parcours commun, le tout sauf titre ou possession contraire.

Dans tous les cas, l'exercice de ce droit est subordonné à l'autorisation administrative donnée dans les termes des lois et règlements existants.

ARTICLE 2

Tout riverain du cours d'eau peut demander que les droits appartenant aux riverains en vertu de l'article précédent, sur une section déterminée du cours d'eau comprenant la partie qui baigne son héritage, fassent l'objet d'une licitation.

La demande en licitation sera formée par simple requête adressée au tribunal. Elle déterminera la section du cours d'eau pour laquelle la licitation est réclamée ; elle sera accompagnée d'un plan, dressé par les soins du demandeur, qui sera déposé au greffe du tribunal. Elle sera publiée dans les formes indiquées à l'article 6 de la loi du 3 mai 1841. Une copie de la demande et des pièces qui l'accompagnent, sera, en outre, déposée à la préfecture du département. Il sera donné récépissé de ce dépôt.

ARTICLE 3

Dans les trois mois de la publication indiquée à l'article précédent, tout riverain de la section peut, sous forme de requête adressée au tribunal et déposée en copie à la préfecture, réclamer contre le sectionnement proposé, ou demander que la licitation se fasse sur une section différente de celle qui a été déterminée par le demandeur originaire. Toute demande indiquant un nouveau sectionnement devra être publiée dans la même forme que la demande originaire.

ARTICLE 4

Dans les trois mois du dépôt effectué à la préfecture en vertu de l'article 2, l'Administration devra procéder à une enquête ayant pour objet de déterminer les avantages et les inconvénients des divers sectionnements proposés et d'examiner si elle doit user du droit qui lui est conféré par l'article 5 ci-après. Si des demandes concurrentes sont formées, le délai de trois mois sera prolongé de plein droit jusqu'à l'expiration du délai d'un mois, à partir du dépôt à la préfecture de la dernière demande. Les formes de l'enquête seront réglées par un règlement d'administration publique.

ARTICLE 5

A l'expiration de l'enquête, l'Administration pourra déclarer qu'elle s'oppose à la licitation. Dans ce cas, le tribunal sera dessaisi de plein droit, mais l'Administration devra, dans l'année à partir de sa déclaration, obtenir la déclaration d'utilité publique d'ouvrages ayant pour objet l'utilisation de la force motrice du cours d'eau sur un parcours comprenant au moins en partie le tronçon dont la licitation était demandée. Faute de quoi le tribunal, saisi sur simple requête par la partie la plus diligente, pourra prononcer la licitation sans nouvelle enquête, mais après un délai d'un mois accordé à l'Administration pour déposer son rapport sur le sectionnement.

Si l'Administration ne s'oppose point à la licitation ou si elle n'a pas obtenu la déclaration d'utilité publique dans le délai prévu au paragraphe précédent, le Préfet transmettra au Procureur de la République le rapport de l'Administration sur le sectionnement du cours d'eau. Ce rapport restera déposé pendant huit jours au greffe du tribunal où tous les intéressés pourront en prendre connaissance et y joindre leurs observations.

ARTICLE 6

La huitaine expirée, et sur la requête de la partie s'il n'y a qu'une seule demande, ou, s'il y en a plusieurs, sur un simple acte d'avoué à avoué, signifié par la partie la plus diligente, le tribunal, après avoir entendu le ministère public, et, s'il y a lieu, les observations orales présentées par les parties, statuera sur le sectionnement et ordonnera la licitation par un jugement qui ne sera susceptible ni d'opposition, ni d'appel. Dans le même jugement, il commettra un juge-commissaire de la licitation et de ses suites, et un ou trois experts chargés de préparer le cahier des charges de la licitation. Ce jugement sera public dans les formes prescrites à l'article 2.

ARTICLE 7

Les experts déposent au greffe du tribunal un rapport, présentant le projet du cahier des charges de l'adjudication. Ce cahier des charges contient : 1° la désignation du cours d'eau et du sectionnement ; 2° l'estimation et la mise à prix ; 3° l'indication du cautionnement à verser par ceux qui doivent prendre part à l'adjudication ; 4° l'indication des bases sur lesquelles le prix devra être réparti entre les co-riverains ; 5° la mention que les frais de poursuite seront imputés et prélevés par privilège sur le prix de vente.

ARTICLE 8

Le rapport ne peut être expédié ni signifié. Avis du dépôt du cahier des charges est publié, dans la forme prescrite par l'article 2 ci-dessus, à

la diligence du greffier. Cet avis fait mention que tous les intéressés doivent, dans le mois qui suit cette publication, prendre communication du rapport et du projet du cahier des charges sans déplacement, et qu'ils peuvent aussi, avec l'assistance d'un avoué, faire telles observations et réquisitions qu'ils jugeront convenables sur un procès-verbal dressé à cet effet au greffe du tribunal. Le mois expiré, le tribunal, après avoir entendu le juge-commissaire, le ministère public, et, s'il y a lieu, les observations orales présentées par les parties, statue sur le rapport, sur le cahier des charges et sur les demandes qui ont pu être formées par les intéressés. Il fixe, dans le même jugement, le jour de la licitation. Le jugement n'est pas signifié ; il n'est susceptible ni d'opposition, ni d'appel..

ARTICLE 9

Dans la huitaine de ce jugement, des placards annonçant la licitation sont publiés, à la diligence du greffier, dans les formes prescrites à l'article 2 ci-dessus. Toute personne physique ou morale, de nationalité française, sera admise à la licitation, à condition d'avoir versé le cautionnement prévu par le cahier des charges.

Si la mise à prix n'est pas couverte, il ne pourra y avoir aucune baisse de mise à prix. Les frais de la procédure précédente seront dans ce cas supportés par les demandeurs dans les proportions fixées par le tribunal.

ARTICLE 10

Les actions en résolution, en revendication, ou toute autre action sur les immeubles riverains, ne peuvent arrêter la licitation ni en empêcher l'effet ; le droit des réclamants est transporté sur le prix, et le droit de se servir de la chute est transféré à l'adjudicataire, franc et libre de toutes charges

ARTICLE 11

Le prix d'adjudication est acquitté entre les mains des ayants droit, avant tout commencement d'exécution des travaux d'aménagement de la chute. S'ils se refusent à le recevoir, les travaux pourront être commencés après offres réelles et consignation. S'il y a sur les immeubles riverains, des inscriptions hypothécaires, ou s'il se présente tout autre obstacle au paiement, la somme due par l'adjudicataire sera versée à la caisse des dépôts et consignations, pour être distribuée, ultérieurement, dans les conditions du droit commun et les travaux d'aménagement de la chute pourront commencer immédiatement après ce dépôt.

ARTICLE 12

L'adjudicataire sera tenu, dans les deux mois de l'adjudication définitive, de demander l'autorisation administrative pour l'établissement des ouvrages nécessaires à l'utilisation de la chute, et de se conformer aux délais qui lui sont imposés par l'Administration pour la construction de ces ouvrages. Faute de quoi, une nouvelle adjudication pourra être accordée par le tribunal sur la demande de tout riverain de la section, ou sur la demande du préfet.

ARTICLE 13

Dans le cas où une nouvelle adjudication sera ordonnée en exécution de l'article précédent, elle se fera dans les mêmes formes que l'adjudication primitive. Sur le prix de l'adjudication nouvelle, il sera tenu compte à l'adjudicataire primitif des sommes par lui payées, soit à titre de cautionnement, soit en vertu de l'adjudication, soit en vertu des acquisitions de terrains qu'il aura réalisées ou des indemnités qu'il aura payées. Il

lui sera tenu compte également de la valeur, estimée à dire d'experts, des travaux qu'il aura effectués. Toutefois, ces remboursements n'auront lieu qu'après qu'on aura prélevé sur le prix les sommes nécessaires pour indemniser toutes les personnes envers qui l'adjudicataire restait débiteur, soit du prix d'adjudication, soit des indemnités par lui dues ou des prix d'acquisitions par lui réalisées. Si le prix de l'adjudication nouvelle est insuffisant à solder ces diverses sommes, l'adjudicataire primitif en reste personnellement responsable.

Le surplus du prix d'adjudication, après les divers paiements et remboursements indiqués au paragraphe précédent sera réparti entre les riverains dans les proportions fixées à l'article 4.

CHAPITRE II

Des droits et obligations de l'usurier vis-à-vis des tiers

ARTICLE 14

Celui qui voudra utiliser la force motrice des eaux dont il a le droit de disposer pourra obtenir la faculté d'établir, en travers des cours d'eau et sur les propriétés riveraines, les ouvrages d'art nécessaires à la création de cette force motrice, à la charge d'une juste et préalable indemnité réglée par les tribunaux civils.

Il pourra aussi, sous la même condition, obtenir la faculté de faire passer les eaux sur les fonds compris entre la prise d'eau et l'extrémité des canaux de décharge, et d'y exécuter les ouvrages nécessaires pour en assurer la conservation. Les bâtiments préexistants, les cours, jardins, parcs et enclos préexistants, attachés aux habitations, ne peuvent être assujettis aux servitudes établies par le présent article, etc.

Les tribunaux devront, pour l'application de ces servitudes, concilier l'intérêt de l'opération avec le respect de la propriété. Ils pourront ordonner l'exécution provisoire des travaux, moyennant la consignation par le demandeur d'une somme par eux déterminée.

ARTICLE 15

Les propriétaires grevés de ces servitudes établies à l'article précédent, auront la faculté d'exiger que l'usurier fasse l'acquisition des terrains submergés par la retenue des barrages, autres que les berges, non susceptibles de culture, ainsi que celle des terrains occupés par les ouvrages ou traversés par des canaux à ciel ouvert.

Les terrains à acquérir en exécution de cette disposition seront estimés au double de la valeur qu'ils avaient avant l'occupation.

La pièce de terre trop endommagée, ou dégradée sur une trop grande partie de sa surface, devra être achetée, en totalité si le propriétaire l'exige.

Le tribunal pourra obliger l'usurier à effectuer tous les ouvrages nécessaires pour assurer la communication des parcelles traversées.

Les contestations soulevées par l'application du présent article, y compris la fixation des prix d'acquisition, seront soumises aux tribunaux civils.

ARTICLE 16

Ceux qui faisaient usage de l'eau pour l'irrigation antérieurement à la demande en licitation ou, s'il n'y a pas eu de licitation, antérieurement à la

demande d'autorisation adressée à l'autorité administrative, pourront demander à l'usinier une indemnité pécuniaire qui sera fixée par le tribunal civil.

Le tribunal peut ordonner qu'une indemnité provisionnelle, dont il fixe le montant, sera payée par l'usinier avant tout commencement d'exécution des travaux préjudiciables.

L'usinier peut se libérer de toute obligation à raison des occupations préexistantes, moyennant la restitution gratuite en nature de l'eau, et, s'il y a lieu, moyennant une indemnité complémentaire en argent. Réciproquement, cette restitution en nature pourra être exigée par les propriétaires irrigants toutes les fois qu'elle sera possible. Les tribunaux devront, dans l'application de cette disposition, concilier les intérêts de l'agriculture avec ceux de l'industrie.

ARTICLE 17

Les droits à l'irrigation dont il n'aurait pas été fait usage antérieurement à la demande d'autorisation adressée à l'autorité administrative, donneront lieu à une indemnité qui sera fixée par le tribunal civil. Toutefois l'usinier peut se libérer vis-à-vis des titulaires de ces droits, en leur fournissant en nature l'eau nécessaire à la bonne culture de leurs fonds bordant le cours d'eau, dans les conditions et prix de revient qu'ils auraient pu eux-mêmes antérieurement réaliser par des ouvrages n'utilisant que la simple gravité. Ces conditions et prix de revient seront fixés par trois arbitres nommés : un par l'usinier ; un par le réclamant ou, à défaut d'accord, par le président du tribunal civil ; et le troisième par les deux premiers ou à défaut d'accord par le président du tribunal civil.

ARTICLE 18

S'il se trouve, dans la section du cours d'eau intéressé par la création de l'usine une ou plusieurs usines autorisées préexistantes, la personne munie du droit de se servir de la chute d'eau dans l'étendue d'une section et munie des autorisations administratives prévues par les lois et règlements en vigueur, devra, si les intéressés l'exigent, leur restituer en nature l'énergie dont elles disposaient. Cette énergie pourra être restituée sous forme d'énergie électrique. Les intéressés pourront, s'ils le préfèrent, abandonner à l'usinier, moyennant indemnité, l'énergie dont ils disposaient. Les contestations soulevées par cet article seront de la compétence des tribunaux civils.

CHAPITRE III

Des usines déclarées d'utilité publique

ARTICLE 19

Peuvent être déclarés d'utilité publique, l'exécution, l'entretien et l'exploitation, sur les cours d'eau de toute catégorie d'ouvrages ayant pour objet l'utilisation de la force motrice de l'eau et l'amélioration, au moyen de réservoirs ou de tous autres ouvrages, du régime des cours d'eau au point de vue de cette utilisation.

ARTICLE 20

Lorsque l'eau ou l'énergie est affectée aux besoins d'une entreprise déclarée d'utilité publique, la déclaration d'utilité publique des ouvrages visés à l'article précédent peut résulter de celle de l'entreprise.

Dans tous les autres cas, l'utilité publique est déclarée et l'exécution des travaux est autorisée par un décret rendu en Conseil d'Etat, après enquête, sur le rapport des ministres des Travaux publics et de l'Agriculture.

Toutefois la déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée que par une loi, quand les travaux comportent le détournement des eaux hors de leur lit naturel sur une longueur de 20 kilomètres mesurée suivant ce lit. Le projet doit d'ailleurs avoir été soumis à l'examen préalable du Conseil d'Etat.

ARTICLE 21

L'eau dérivée et l'énergie acquise au moyen des ouvrages ainsi déclarés d'utilité publique, doivent être affectées à titre principal aux besoins des services publics administrés ou concédés par l'Etat, les départements, les communes ou les associations syndicales autorisées dont les ouvrages ont été déclarés d'utilité publique.

La quantité d'énergie qui pourra être procurée par l'expropriation sera calculée de telle sorte que le service public ait toujours, aux plus basses eaux, la quantité d'énergie nécessaire à son maximum de besoins ; et l'acte déclaratif d'utilité publique pourra permettre d'y ajouter la moitié en sus pour les besoins imprévus.

L'Administration ou son concessionnaire pourra toujours livrer à l'industrie privée tout l'excédent que lui procureront les hautes eaux et tous les résidus momentanés de son exploitation.

ARTICLE 22

Les terrains nécessaires à l'établissement des ouvrages et les droits à l'usage de l'eau dans l'étendue de la section intéressée par le projet, doivent être acquis par voie d'expropriation à défaut d'accord avec les propriétaires. Sous réserve des exceptions qui peuvent résulter du paragraphe premier de l'article 20, il est procédé à l'expropriation et au règlement des indemnités conformément aux dispositions de la loi du 3 mai 1841.

PROJET DE LOI

déposée par le Gouvernement le 6 Juillet 1900 et repris
à titre de proposition par MM. Baudin et Millerand

ARTICLE PREMIER

Les usines hydrauliques, quelles que soient les eaux qu'elles empruntent, se divisent en usines privées et usines publiques.

Les usines privées continuent à être régies par les lois et règlements en vigueur sur le régime des eaux.

Les usines publiques sont régies par les dispositions ci-après :

ARTICLE 2

Les usines publiques sont concédées au nom de l'Etat, dans l'intérêt de l'industrie et des services publics.

Lorsque le seul usage immédiatement prévu est le service d'un ou plusieurs établissements industriels, les réserves nécessaires, dans l'intérêt des services publics éventuels, sont prévues dans le cahier des charges de la cession.

Sont nécessairement concédées comme usines publiques, les usines qui seraient créées postérieurement à la présente loi et qui auraient une puissance brute, en eaux moyennes, d'au moins 100 chevaux-vapeur (de 75 kilogrammètres par seconde) ou les usines existant antérieurement dont la puissance serait portée à plus de 100 chevaux.

ARTICLE 3

Les usines publiques sont déclarées d'utilité publique et concédées par décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat, sur le rapport du ministre de l'Agriculture, s'il s'agit d'eaux non navigables, ni flottables, et sur le rapport du ministre des Travaux publics, s'il s'agit d'un cours d'eau flottable ou navigable, après enquêtes et avis des Conseils généraux des départements, des Conseils municipaux des communes intéressées et de la commission instituée conformément à l'article 16 ci-après.

Toutefois, la déclaration d'utilité publique ne peut être prononcée que par une loi, quand les travaux comportent le détournement des eaux hors de leur lit naturel sur une longueur de plus de 20 kilomètres mesurée suivant le lit, le projet de loi est préalablement soumis au Conseil d'Etat. Les modifications apportées, ultérieurement à l'emploi et à la répartition de la force hydraulique et de l'eau dérivée, sont autorisées par décret en Conseil d'Etat.

ARTICLE 4

Le cahier des charges de la concession détermine :

1° La durée de la concession.

2° Les ouvrages, terrains, bâtiments, engins de toute nature qui constituent les dépendances immobilières de la concession ; ces dépendances comprennent les installations ayant pour objet l'amélioration du régime du cours d'eau, la retenue à la dérivation de l'eau, la transformation de l'énergie hydraulique en énergie mécanique ou électrique, la conduite de l'eau et de l'énergie, s'il y a lieu, enfin l'entretien et l'exploitation de ces diverses installations ; elles ne comprennent pas les ouvrages destinés à l'utilisation de l'énergie produite ou de l'eau fournie, qui demeurent en dehors de la concession.

3° Le règlement d'eau de l'usine et, notamment, le volume d'eau minimum à maintenir dans le lit naturel, ou à réserver dans l'intérêt de l'alimentation en eau des habitations ou de l'irrigation.

4° Les conditions générales concernant l'emplacement des prises d'eau et des barrages, le tracé des canaux de dérivation, de décharge et de fuite et la consistance des ouvrages que le concessionnaire est tenu d'établir, sans préjudice des obligations qui pourraient lui incomber vis-à-vis des tiers.

5° Les charges imposées au concessionnaire, tant sous forme de fourniture d'eau et d'énergie à l'Etat, aux départements, aux communes ou aux associations syndicales autorisées, que sous forme de concours financiers à des entreprises d'utilité publique dans la région.

ARTICLE 5

La déclaration d'utilité publique a pour effet de classer dans le domaine public l'usine hydraulique et ses dépendances immobilières, telles qu'elles sont définies par le cahier des charges, conformément au paragraphe 2 de l'article précédent.

Ces ouvrages sont assimilés aux ouvrages dépendant de la grande voirie, notamment au point de vue de la répression des contraventions.

Les contraventions sont passibles d'une amende de 16 à 300 francs.

ARTICLE 6

Sont soumis à l'approbation du ministre compétent les projets d'exécution des ouvrages qui intéressent la sécurité publique ou le régime des eaux et les dispositions générales de ceux qui exigent des expropriations. L'exécution des autres ouvrages n'est soumise à aucune autorisation administrative.

ARTICLE 7

Le concessionnaire conserve la libre disposition de l'eau et la force motrice qui ne sont pas affectées ou réservées aux services publics.

L'eau et l'énergie réservées aux services publics, et dont il n'est pas fait immédiatement usage pour les besoins de ceux-ci, peuvent être affectées temporairement à des établissements privés, par des conventions particulières. L'acte de concession détermine la durée des engagements qui pourront être valablement contractés vis-à-vis de ces établissements ainsi que les délais et conditions dans lesquels ces engagements prendraient fin, dans le cas où l'excédent d'eau ou d'énergie qui en aurait fait l'objet deviendrait ultérieurement nécessaire à un service public.

ARTICLE 8

Le concessionnaire d'une usine publique, lors même qu'elle est située sur un cours d'eau navigable, a droit à l'indemnité à raison du préjudice qui peut lui être causé par les travaux faits ou par les mesures ordonnées par l'Administration, à l'exception de celles qui intéressent la salubrité ou la sécurité publique.

ARTICLE 9

Les travaux exécutés par le concessionnaire, pour l'établissement d'une usine hydraulique, sont des travaux publics.

La déclaration d'utilité publique transforme les droits de quiconque est privé des eaux dont il faisait usage en un droit à indemnité pour dommages causés par l'exécution de travaux publics.

La réparation peut constituer en totalité ou en partie dans la restitution en nature de l'eau ou de l'énergie enlevées à ceux qui en faisaient ultérieurement usage.

ARTICLE 10

Le concessionnaire a la faculté, moyennant de justes et préalables indemnités, réglées par les tribunaux civils :

1° D'établir et d'entretenir, sur ou sous les fonds appartenant à des tiers, les canaux, tunnels et conduites souterraines nécessaires au fonctionnement de l'usine ou à l'accomplissement des obligations imposées par le décret de concession dans l'intérêt de l'irrigation ou de l'assainissement, pourvu que ces ouvrages n'apportent pas un trouble notable à la jouissance de la superficie.

2° De faire passer les conducteurs d'énergie sur ou sous ces fonds, d'y établir à cet effet les appuis nécessaires et d'y installer les appareils accessoires que comporte le fonctionnement de ces conducteurs.

3° D'occuper le lit et de submerger par le relèvement du plan d'eau les berges non susceptibles de culture des cours d'eau non navigables.

Les bâtiments préexistants, cours, jardins, parcs et enclos préexistants, attenants aux habitations, ne peuvent être assujettis aux servitudes établies par le présent article.

Les tribunaux devront, pour l'application de ces servitudes, concilier l'intérêt de l'opération avec le respect de la propriété. Ils pourront ordonner l'exécution provisoire des travaux, moyennant la consignation par le concessionnaire d'une somme par eux déterminée.

ARTICLE 11

Dans tous les cas autres que ceux où sont applicables les servitudes établies par l'article précédent, le concessionnaire est tenu d'acquérir les terrains sur lesquels doivent être établis tous les ouvrages constituant les dépendances immobilières de la concession, et ceux sur lesquels s'étend la retenue de chaque barrage au niveau légal.

Les indemnités sont fixées conformément au paragraphe 2 et suivants de l'article 16 de la loi du 11 mai 1836.

ARTICLE 12

A l'expiration du terme fixé, la concession, avec toutes ses dépendances, telles qu'elles sont définies par le cahier des charges, conformément à l'article 4 de la présente loi, fait retour à l'Etat, sans aucune indemnité.

Dans les cinq ans qui précèdent l'expiration de la concession il est procédé à l'institution d'une concession nouvelle. Le concessionnaire actuel a un droit de préférence, à conditions équivalentes; si, deux ans avant l'expiration, aucune concession nouvelle n'a été instituée, il peut exiger la prorogation de sa concession, pour une nouvelle durée de dix ans.

L'Etat ou le nouveau concessionnaire restent tenus d'assurer, pendant une période de cinq ans, après l'expiration de la concession, l'exé-

cution des engagements qui auraient été régulièrement pris par l'ancien concessionnaire, pour la fourniture de l'eau et de l'énergie : 1° aux services publics ; 2° aux particuliers, après qu'il a été satisfait aux besoins des services publics.

Dans aucun cas, l'Etat ne peut être obligé d'effectuer des fournitures supérieures à celles que rendent possibles les conditions d'utilisation de la concession au moment où elle lui fait retour.

ARTICLE 13

L'Etat peut, à toute époque, après l'expiration des quinze premières années, racheter la concession.

Le rachat est décidé par décret en Conseil d'Etat, le concessionnaire entendu ; il ne peut porter que sur l'ensemble de la concession.

L'Etat est tenu d'exécuter les engagements régulièrement pris par le concessionnaire avant la date de la signification de la décision ministérielle ouvrant la procédure de rachat, pour les fournitures d'eau et d'énergie, dans les conditions prévues par les paragraphes 3 et 4 de l'article 12.

L'indemnité de rachat sera fixée par une commission instituée par décret et composé de neuf membres, dont trois désignés par le ministre des Travaux publics, trois par le concessionnaire et trois par l'unanimité des six membres déjà désignés ; faute par ceux-ci de s'entendre dans le mois de la notification à eux faite de leur nomination, le choix de ceux des trois membres qui n'auront pas été désignés à l'unanimité sera fait par le premier président et les présidents réunis de la Cour d'appel de Paris.

Toutes les contestations relatives au rachat sont soumises au Conseil d'Etat, statuant au contentieux. L'expertise est obligatoire, si elle est demandée.

ARTICLE 14

La déchéance est prononcée, dans les cas prévus au cahier des charges, par le ministre, sauf recours au Conseil d'Etat, qui alloue une indemnité au concessionnaire si la déchéance a été prononcée à tort.

La décision du ministre et l'arrêt du Conseil d'Etat sont signifiés par l'Administration au concessionnaire et affichés dans la commune où est située l'usine.

Le ministre pourra, s'il le juge convenable, ou devra, s'il en est requis, soit par le concessionnaire déchu, soit par ses créanciers, soit par l'un des propriétaires d'établissements agricoles ou industriels envers lesquels des engagements de fourniture d'eau ou d'énergie, auront véritablement été contractés, faire procéder par voie administrative à l'adjudication de la concession.

La requête à fin d'adjudication n'est recevable que dans le délai de trois mois, à partir de la publication de la décision du ministre, ou de l'arrêt du Conseil d'Etat, en cas de recours, et si le requérant fait l'avance des frais nécessaires pour l'adjudication.

Le concessionnaire déchu ne peut se porter acquéreur.

Le prix de l'adjudication appartient au concessionnaire.

L'adjudicataire est substitué à tous les droits et obligations du concessionnaire, tant vis-à-vis des tiers, que vis-à-vis de l'Administration, dans les conditions prévues par les paragraphes 3 et 4 de l'article 12.

ARTICLE 15

L'inobservation par le concessionnaire, soit des dispositions du cahier des charges ou des décisions ministérielles relatives aux dispositions des ouvrages, soit du règlement d'eau, soit des stipulations relatives aux fournitures à faire aux services publics, constitue une contravention qui est poursuivie et réprimée comme en matière de grande voirie, sauf le cas de force majeure.

L'amende est de 16 à 300 francs. En cas de récidive dans la même année, elle peut être portée à 3.000 francs.

ARTICLE 16

Il est institué, près du Ministère des Travaux publics, une Commission mixte des usines hydrauliques chargée :

1° D'examiner et de coordonner les études préparées en conférence par les services locaux pour l'aménagement des eaux, en vue de leur utilisation par les services publics, l'industrie et l'agriculture.

2° De donner son avis sur les demandes de concession d'usines et sur les projets de décrets de concession, au point de vue de l'utilisation de l'énergie et de l'eau par les services publics ou les associations syndicales autorisées.

Cette commission est composée de :

1° Un Conseiller d'Etat, président ;

2° Cinq membres de droit, savoir :

Le directeur des routes, de la navigation et des mines, et le directeur des chemins de fer au Ministère des Travaux publics ;

Le directeur de l'Agriculture et le directeur de l'Hydraulique agricole au Ministère de l'Agriculture ;

Le directeur de l'administration départementale et communale au Ministère de l'Intérieur.

3° Deux membres du Conseil général des Ponts et Chaussées et deux membres de la Commission de l'Hydraulique agricole ;

4° Deux maîtres des requêtes au Conseil d'Etat ;

5° Deux ingénieurs électriciens ou des chemins de fer ;

6° Un ingénieur en chef des Ponts et Chaussées.

Les membres de la Commission autres que les membres de droit sont nommés par décret.

Les membres de droit peuvent en cas d'absence ou d'empêchement, être suppléés par un des fonctionnaires de leur administration, délégué par le ministre compétent.

Lorsque tous les ministres intéressés n'adhèrent pas à un avis de la Commission mixte des usines hydrauliques, il est statué par un décret rendu en Conseil des Ministres.

ARTICLE 17

Un règlement d'administration publique déterminera toutes les mesures nécessaires pour l'exécution de la présente loi et, notamment, les formes dans lesquelles les demandes en concession doivent être présentées et instruites, l'organisation des conférences à tenir pour leur examen, entré les représentants des services locaux intéressés, et les conditions de fonctionnement de la Commission prévue à l'article précédent.

ARTICLE 18

Sont abrogées toutes les dispositions contraires à celles de la présente loi,

PROJET DE LOI

déposé par M. MOUGEOT, Ministre de l'Agriculture,

le 14 Janvier 1904 (1)

CHAPITRE PREMIER

Des usines hydrauliques privées

ARTICLE PREMIER

Les usines hydrauliques privées sur les cours d'eau non navigables ni flottables sont divisées en deux catégories.

La première catégorie comprend celles qui sont uniquement soumises à la législation antérieure à la présente loi.

La seconde catégorie comprend celles qui ont obtenu le bénéfice des dispositions de la présente loi, dans les formes prévues aux articles 2 et 3 ci-après.

Les usiniers pourront à leur choix, soit demeurer sous le régime de la législation actuelle, soit demander à bénéficier des dispositions de la présente loi.

ARTICLE 2

Pour qu'une usine bénéficie des dispositions de la présente loi il est nécessaire qu'une demande expresse ait été formulée à cet effet soit dans la demande en autorisation des ouvrages, soit postérieurement s'il s'agit d'une usine existante.

Le demandeur doit indiquer les sections de rives intéressées, soit par la retenue des barrages, soit par les dérivations usinières projetées.

Il doit également justifier qu'il dispose :

- 1° Des terrains nécessaires à l'établissement de l'usine ;
- 2° De l'une des rives à l'emplacement du barrage projeté ;
- 3° Des droits appartenant aux riverains sur le tiers au moins de la somme des longueurs de rives dans la section intéressée, sans tenir compte, pour le calcul de ce tiers, des parties appartenant au domaine public de l'Etat, des départements ou des communes.

ARTICLE 3

La demande est soumise à une enquête, dont les formes sont les

(1) Ce projet fut rapporté le 12 février 1906 par M. Fernand David, repris par M. Ruau, Ministre de l'Agriculture, le 12 juin 1906 et rapporté par M. Lebrun le 21 février 1908. C'est le texte arrêté par la dernière commission que nous donnons ci-dessus.

mêmes que celles de l'enquête prescrite par l'article 12 de la loi du 8 avril 1898.

Il est statué par un décret en Conseil d'Etat, soit pour admettre la demande, soit pour la rejeter, si les conditions nécessaires pour obtenir l'autorisation prévue par la loi du 8 avril 1898 et celles qui résultent de la présente loi ne sont pas remplies, ou s'il ressort de l'enquête des oppositions que le Conseil d'Etat aura jugées décisives.

L'autorisation est périmée si une partie des travaux hydrauliques déterminée par décret n'est pas exécutée dans un délai de trois ans, à dater de ce décret. Elle pourra toujours être retirée par décret en Conseil d'Etat si les conditions prescrites dans l'acte d'autorisation, par application de l'article 6 ci-après, pour la sauvegarde des intérêts généraux, ne sont pas remplies ou cessent de l'être.

ARTICLE 4

Lorsqu'une demande en établissement d'usine nouvelle a été déposée des demandes en concurrence comprenant, en tout ou en partie, la section du cours d'eau intéressée par la demande primitive, peuvent être formées au cours de l'instruction à laquelle elle est soumise. Elles doivent être notifiées, par les soins des demandeurs, à tous les demandeurs antérieurs.

Lorsque plusieurs demandes se trouvent en concurrence pour une même chute, la préférence est donnée à celui des demandeurs qui peut justifier qu'il dispose d'une fraction des droits appartenant aux riverains plus importante que celle dont dispose aucun de ses concurrents.

Lorsque les demandes, portant sur des sections différentes d'un même cours d'eau, sont partiellement concurrentes, la préférence est donnée à celle qui a pour objet la plus grande production d'énergie, à la condition que l'écart en sa faveur, dans les conditions moyennes d'utilisation des ouvrages à établir, dans le délai de 3 ans prévu par l'article précédent, soit d'au moins un cinquième.

Lorsque le droit de préférence ne peut être déterminé d'après les règles précédentes, il résulte de la priorité de la demande.

ARTICLE 5

La demande en autorisation prévue par les articles précédents peut être formée par une association libre de riverains constituée sous le régime de la loi des 21 juin 1865-22 décembre 1888 ; cette association n'est pas susceptible d'être transformée en association autorisée.

L'association syndicale ainsi constituée peut céder, à titre temporaire ou définitivement, ses droits sur la chute ou sur l'usine.

Son syndicat a mandat de fixer, entre les associés, les réserves d'eau en nature, les restitutions de forces motrices et les indemnités en argent, en observant les règles posées aux articles 8 et suivants de la présente loi ; il répartit entre les intéressés tous les produits provenant des cessions prévues à l'alinéa précédent, le tout sauf recours au tribunal civil.

Les statuts déterminent les conditions dans lesquelles il est procédé à ces diverses opérations.

ARTICLE 6

L'acte d'autorisation des ouvrages hydrauliques détermine les conditions à remplir pour la sauvegarde des intérêts généraux, notamment en ce qui concerne la salubrité publique, la protection contre les inondations, l'alimentation des populations riveraines, les nécessités de l'irrigation,

la conservation et la libre circulation du poisson et la protection des paysages.

Il peut contenir des réserves imposant la restitution d'eau, en nature, sur des points déterminés de la section, en vue d'entreprises ayant pour objet soit l'alimentation d'agglomérations non riveraines, soit des irrigations collectives. Ces réserves seront non avenues si, dans un délai de deux ans à partir de l'acte d'autorisation, le projet qui les a motivées n'a pas été approuvé, ou si, après avoir été approuvé, il n'a pas été exécuté dans un délai de trois ans à partir de la date de l'approbation.

Pendant les dix premières années à compter de la mise en exploitation de l'usine, toute administration publique peut réquisitionner pour les services publics qu'elle gère, une quote-part de l'énergie brute ou transformée qui n'excède pas le quart en eaux basses. Cette réquisition est autorisée par un décret motivé rendu en Conseil d'Etat sur le rapport du ministre de l'Agriculture et des ministres aux départements desquels ressortissent les services intéressés. La réquisition n'est exécutoire que moyennant remboursement préalable d'une quote-part correspondante dans les frais d'établissement, d'entretien et d'exploitation des ouvrages ou appareils utilisés pour le service de l'autorité requérante, ou moyennant paiement d'un droit de location correspondant si la réquisition est temporaire.

L'Administration aura la faculté de réquisitionner, dans les mêmes conditions, une quote-part de l'augmentation d'énergie en eaux basses, produite par des travaux exécutés, par l'application de la présente loi, à l'effet de développer la puissance d'une usine créée antérieurement à sa promulgation.

En cas de litige, la somme à rembourser ou le droit de location est fixé par le tribunal civil à dire d'experts.

L'Administration pourra renoncer à tout ou partie de son droit de réquisition moyennant la fourniture à prix réduit, d'accord avec l'usiner, de l'énergie nécessaire à des services publics. Les modifications au droit, de réquisition et les traités de fournitures seront approuvés par un décret rendu en Conseil d'Etat sur le rapport du Ministre de l'Agriculture et des Ministres aux Départements desquels ressortissent les services intéressés.

ARTICLE 7

L'autorisation est donnée sous la réserve des droits des tiers.

Les intéressés peuvent saisir le tribunal civil de leurs demandes en réserve ou en restitution d'eau en nature, en restitution de force motrice ou en indemnité.

Le juge, en prononçant, doit concilier les intérêts de la propriété avec ceux de l'agriculture et de l'industrie.

Il peut ordonner qu'une indemnité provisionnelle sera payée par l'usiner, avant tout commencement d'exécution des travaux préjudiciables.

Il s'inspire, en outre, des règles suivantes :

ARTICLE 8

Pour les irrigations ou les prises d'eau d'alimentation préexistantes, la restitution en nature et gratuite de l'eau peut être exigée par les intéressés ; réciproquement, l'usiner a le droit de se libérer à leur égard en opérant cette restitution et en indemnisant, le cas échéant, chacun d'eux des frais qui lui seraient imposés par les modifications apportées aux conditions de l'utilisation de cette eau.

Par exception, et lorsqu'il n'aura pas été prévu par le décret d'auto-

risation de réserves formelles en ce qui concerne les nécessités de l'irrigation, le juge peut prononcer, à charge d'indemnité, la diminution ou la suppression de celles des irrigations existantes dont le maintien comporterait des difficultés excessives, s'il reconnaît que la création des ouvrages projetés présente un intérêt notablement plus grand que celui des ouvrages particuliers empêchés.

Pour les droits d'irrigation et d'alimentation dont il n'aurait pas été fait usage antérieurement à la demande en autorisation des ouvrages, le juge apprécie si, et dans quelle mesure, la réclamation individuelle à fin de réserve en nature qui lui est adressée doit être accueillie, ou si les droits invoqués doivent être réglés, en tout ou en partie, par une indemnité en argent. L'usinier peut toujours se libérer vis-à-vis des titulaires de ces droits, en leur fournissant en nature l'eau nécessaire à leurs fonds bordant le cours d'eau, dans les conditions et prix de revient qu'ils auraient pu eux-mêmes réaliser antérieurement par des ouvrages n'utilisant que la simple gravité ; ces conditions et prix de revient seront, en cas de contestation, fixés par experts.

ARTICLE 9

Le droit des riverains, à l'usage des eaux à d'autres fins que l'irrigation ou l'alimentation, est transformé en droit à indemnité.

Toutefois, quand il se trouve, dans les sections de cours d'eau intéressées par la création de la chute projetée, des forces motrices préexistantes, l'usinier doit restituer aux ayants droit, si ceux-ci l'exigent, toute l'énergie dont ils disposent. La restitution peut être faite sous forme d'énergie électrique, avec indemnité de transformation s'il y a lieu.

Les ayants droit peuvent, s'ils le préfèrent, abandonner leurs droits à restitution de l'énergie en nature moyennant indemnité.

Pour la restitution de l'énergie sous la forme d'énergie électrique prévue ci-dessus, l'usinier aura les droits de passage, d'appui et d'ébranchage prévus à l'article 12, § 3, de la loi du 15 juin 1906 et conférés au concessionnaire d'une distribution d'énergie électrique déclarée d'utilité publique.

ARTICLE 10

Les usines établies dans les conditions de la présente loi ont le bénéfice des servitudes d'aqueduc et d'appui de barrages, telles qu'elles sont réglées par les lois des 29 avril 1845 et 11 juillet 1847. Elles ont également, moyennant une juste et préalable indemnité, la facilité d'occuper le lit du cours d'eau et de submerger les berges par le relèvement du plan d'eau.

Toutefois, les propriétaires des fonds grevés de ces servitudes ont la faculté d'exiger que l'usinier fasse l'acquisition des terrains submergés ainsi que des emplacements nécessaires à la construction des ouvrages ou des canaux à ciel ouvert ou souterrains.

Le propriétaire peut obliger l'usinier à effectuer tous les ouvrages nécessaires pour assurer la communication des parcelles traversées.

Toutes les difficultés soulevées par l'application du présent article sont de la compétence du tribunal civil.

CHAPITRE II

Des usines hydrauliques déclarées d'utilité publique

ARTICLE 11

Les usines hydrauliques peuvent être établies en vertu d'une déclai-

ration d'utilité publique et faire l'objet d'une concession spéciale, lorsqu'elles ont pour objet principal d'assurer les fournitures d'énergie nécessaires à des services publics de l'Etat, des départements, des communes, des syndicats de communes ou à des associations syndicales autorisées et autres établissements publics.

ARTICLE 12

La déclaration d'utilité publique est prononcée et la concession est approuvée, après enquête, par décret délibéré en Conseil d'Etat, sur le rapport du ministre de l'Agriculture et des ministres aux départements desquels ressortissent les services intéressés.

Toutefois, la déclaration d'utilité publique est prononcée par une loi rendue après enquête et avis du Conseil d'Etat, quand les travaux comportent le détournement des eaux de leur lit naturel, sur un parcours d'au moins 20 kilomètres mesuré suivant ce lit.

La concession peut être accordée, avec faculté de rétrocession, aux départements, communes et syndicats de communes.

ARTICLE 13

Le cahier des charges de la concession détermine :

1° Les services en vue desquels l'usine est établie et les conditions dans lesquelles ils seront desservis ;

2° La durée de la concession ;

3° Les ouvrages, terrains, bâtiments et engins de toute nature qui constituent les dépendances immobilières de la concession ;

4° Le règlement d'eau de l'usine, et notamment les mesures intéressant la salubrité publique, la protection contre les inondations, l'alimentation des populations riveraines, les nécessités de l'irrigation la conservation et la libre circulation du poisson et la protection des paysages ;

5° Les droits et obligations du concessionnaire, tant pendant la durée de la concession qu'à son expiration, et les règles relatives au rachat de la concession et à la déchéance, s'il y a lieu.

Le cahier des charges doit être conforme à un cahier des charges type approuvé par décret délibéré en Conseil d'Etat. Toute dérogation qui y serait apportée doit être expressément mentionnée dans l'acte de concession.

ARTICLE 14

Des modifications peuvent être apportées, sur la demande du concessionnaire et en vertu de décrets motivés, rendus en Conseil d'Etat après enquête, à l'affectation de l'énergie, telle qu'elle est prévue par le cahier des charges.

En outre, à toute époque, il y a liberté de vente et d'emploi des excédents d'énergie et des résidus d'exploitation.

Les traités passés par application du paragraphe précédent resteront valables, en cas de retour de l'usine à l'autorité concédente pour quelque cause que ce soit, pendant un délai déterminé au cahier des charges.

ARTICLE 15

A l'expiration du terme fixé, la concession avec toutes ses dépendances, telles qu'elles sont déterminées au cahier des charges, fait retour à l'Etat sans aucune indemnité.

Dans les dix ans qui précèdent l'expiration de la concession, une concession nouvelle peut être instituée. Le concessionnaire actuel a un droit de préférence, à conditions équivalentes.

Si, cinq ans avant l'expiration, aucune concession nouvelle n'a été instituée, le concessionnaire peut exiger la prorogation de sa concession pour une nouvelle durée de dix ans, aux conditions antérieures.

Il en est de même cinq ans avant l'expiration de chaque nouvelle période de dix années.

ARTICLE 16

Les usines déclarées d'utilité publique ont le bénéfice des servitudes mentionnées à l'article 10 de la présente loi.

Elles bénéficient également, d'une manière générale, des servitudes d'appui, de passage et d'ébranchage qui sont accordées par l'article 9 aux usines privées à réquisition, pour la restitution de l'énergie en nature.

Les expropriations nécessaires pour l'établissement des usines d'utilité publique sont effectuées dans les conditions prévues par les cinq derniers paragraphes de l'article 16 de la loi du 21 mai 1836. Toutefois, s'il s'agit d'exproprier des terrains bâtis, la loi du 3 mai 1841 est seule applicable.

ARTICLE 17

Le décret de concession fixe les indemnités qui peuvent être allouées, s'il y a lieu, pour la privation des droits que les riverains tiennent de l'article 644 du Code civil, dans le cas où il n'en aurait pas encore été fait un usage effectif.

ARTICLE 18

Les usines déclarées d'utilité publique et leurs dépendances immobilières, définies par le cahier des charges, sont classées dans le domaine public.

Leurs ouvrages sont assimilés aux ouvrages dépendant de la grande voirie, notamment au point de vue de la répression des contraventions.

Les contraventions sont passibles d'une amende de 16 francs à 300 francs.

ARTICLE 19

Les usines qui font partie intégrante d'entreprises déclarées d'utilité publique, telles que chemins de fer, tramways, distributions publiques de lumière ou de force, etc., bénéficient des dispositions des articles 10, 14 et 18 ci-dessus.

Les autres dispositions de la présente loi ne peuvent leur être rendues applicables que par une modification de l'acte de concession approuvée dans les mêmes formes que celui-ci.

A défaut de modification approuvée sous cette forme, elles restent soumises au même régime que l'ensemble de l'entreprise dont elles dépendent

CHAPITRE III

Des travaux collectifs d'amélioration du régime des cours d'eau

ARTICLE 20

L'exécution et l'entretien des travaux ayant pour objet l'amélioration du régime des cours d'eau, au point de vue industriel et agricole, peuvent

donner lieu à la constitution d'associations syndicales libres. Ces associations peuvent se transformer en associations autorisées, par application de l'article 8 de la loi des 21 juin 1865-22 décembre 1888, dans les conditions de majorité déterminées par les statuts.

ARTICLE 21

Les propriétaires de terrains et d'usines qui ne feraient pas partie de l'association, mais qui auraient profité directement des améliorations apportées au régime des cours d'eau, pourront être tenus de payer à l'association, lorsqu'elle aura été convertie en association autorisée, des indemnités qui seront réglées par le Conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'Etat.

Les actions en indemnités de plus-value ne peuvent être exercées qu'en vertu d'une autorisation préalable accordée par décret rendu en Conseil d'Etat.

Le décret peut décider que les indemnités seront payables par annuités, en tenant compte chaque année de l'utilisation effective du supplément d'eau ou de force motrice résultant des travaux.

ARTICLE 22

Les propriétaires de terrains et d'usines qui auraient profité directement des améliorations du régime des cours d'eau résultant de l'exécution des travaux par l'Etat, les départements, les communes ou leurs concessionnaires et par les Associations syndicales autorisées, pourront être tenus de payer des indemnités de plus-value dans les conditions prévues à l'article 21. Les actions en indemnité ne pourront être exercées qu'en vertu d'une autorisation spéciale accordée, sur la proposition du ministre de l'Agriculture, par l'acte qui a déclaré les travaux d'utilité publique.

CHAPITRE IV

Disposition générale

ARTICLE 23

Un règlement d'administration publique déterminera les mesures nécessaires à l'exécution de la présente loi, et notamment :

1^o Les pièces à joindre à la demande prévue à l'article 2, ainsi que les règles à suivre pour constater le dépôt de la demande et pour en fixer la date ;

2^o Le mode de constatation de l'exécution des travaux dans le délai fixé à l'article 3, ainsi que les formes dans lesquelles ce délai pourra être prorogé en cas de retard résultant de force majeure ;

3^o Le mode de notification et d'instruction des demandes en concurrence, les délais dans lesquels ces demandes seront recevables et ceux dans lesquels les modifications apportées aux diverses demandes en cours d'instruction pourront être prises en considération pour l'exercice du droit de préférence ;

4^o Le mode de constatation de la prescription prévue au deuxième paragraphe de l'article 6 ;

5^o Les formes des enquêtes auxquelles sera soumise la modification de l'affectation de l'énergie des usines d'utilité publique par application de l'article 14 ;

6^o Les formes dans lesquelles les intéressés seront admis à faire valoir leurs titres aux indemnités prévues par l'article 17.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
CHAPITRE PREMIER. — Aperçu général	7
§ I. <i>La Houille Blanche</i> : Généralités, p. 7. — § II. <i>Richesses hydrauliques de la France</i> , p. 9. — § III. <i>Des obstacles à l'utilisation rationnelle de nos chutes d'eau</i> , p. 13 : 1) Obstacles juridiques, p. 13 ; 2) Obstacles techniques, p. 13 ; 3) Obstacles économiques, p. 14. — Importance des capitaux engagés dans l'industrie hydroélectrique, p. 18. — § IV. <i>Conséquences d'une utilisation aussi large que possible de nos cours d'eau au point de vue économique et social</i> , p. 18 : la houille blanche et la houille noire, p. 19 ; la houille blanche et les centres de production, p. 20 ; la houille blanche et l'atelier familial, p. 21.	
CHAPITRE DEUXIÈME. — La législation actuelle	23
Section I. — Généralités, p. 23. — Les intérêts en présence, p. 23. — L'Etat doit intervenir, p. 24. — La protection des sites, p. 24.	
Section II. — <i>Etude du régime actuel : première partie, exposé</i> , p. 25. — Distinction entre les cours d'eau navigables et flottables et les cours d'eau non navigables ni flottables, p. 25. — Les chutes d'eau des cours d'eau non navigables, p. 26. — Nécessité de bien distinguer les cours d'eau navigables de ceux qui ne le sont pas, p. 26.	
§ I. <i>A qui appartiennent les cours d'eau non navigables</i> , p. 27 : 1) le lit : la loi du 8 avril 1898, p. 27. — Ses conséquences, p. 29. 2) L'eau. L'article 644 du Code civil, p. 30. — Droits respectifs du propriétaire d'une seule rive et du propriétaire de deux rives, p. 31. — Insuffisance de la législation au point de vue de l'utilisation industrielle de l'eau, p. 32. — Le droit de riveraineté comprend le droit à la force motrice, p. 32. — Le droit à la force motrice dénié par M. Massigli et Saleilles, p. 34. — Réfutation de la thèse de MM. Massigli et Saleilles, p. 36.	
§ II. <i>Comment sont exercés les droits de riveraineté</i> , p. 39. — L'article 645 du Code civil, p. 39. — Le pouvoir d'appréciation du juge : ses limites : A) les règlements particuliers, p. 40 ; B) les règlements locaux, p. 41 ; C) des usines ayant une existence légale, p. 41. — Règlements d'eau judiciaires, p. 42. — L'arrêt Bergès, p. 43. — Résumé, p. 45.	

§ III. *Pouvoirs de l'Administration sur les cours d'eau non navigables*, p. 46 : A) Mesures générales, p. 47 ; B) Autorisations individuelles, p. 48. — Pouvoirs du maire, p. 54. — L'autorisation administrative et les tiers, p. 55.

§ IV. *Irrigation et distribution d'énergie électrique*, p. 56. — Loi du 29 avril 1845, p. 57. — Loi du 11 juillet 1847, p. 59. — Loi du 11 juin 1906, p. 60 : a) concessions simples, p. 62 ; b) concessions d'utilité publique, p. 68.

Deuxième partie : Critique, p. 65. — Nécessité de modifier la législation actuelle, p. 67. — Position du problème, p. 68. — Ce que demandent les industriels, p. 68. — Ce que demande l'Administration, p. 72.

CHAPITRE TROISIÈME. — Les projets de réforme.....

74

Section I. — Généralités, p. 74. — Ordre chronologique dans lequel ces projets ont été présentés, p. 74. — Les intérêts à concilier, p. 76. — Les diverses tendances qui se sont fait jour, p. 77.

Section II. — Les divers projets : § I. *Solutions individualistes* :

1) Projet dit « de Grenoble », p. 78. — Principe sur lequel est basé le projet, p. 78. — Comment M. Michoud lève les obstacles qui s'opposent à la bonne utilisation industrielle de l'eau, p. 79 : 1) servitudes d'aqueduc et d'appui, p. 79 ; 2) concentration des droits de riveraineté, p. 80. — Licitations des droits de riveraineté, p. 80. — La procédure, p. 81. — Objet précis de licitation, p. 83. — Du règlement des droits non compris dans la licitation, p. 84. — Les pouvoirs du tribunal, p. 85. — Les pouvoirs de l'Administration, p. 86. — 2) Proposition Hauriou et Ader, p. 88. Caractère particulier de la proposition, p. 88. — Principe de la proposition, p. 89. — L'Association syndicale autorisée, p. 89. — Différences entre les propositions Michoud et Hauriou et Ader, p. 90. — Leurs points de ressemblance, p. 91. — Comment fonctionne l'Association syndicale, p. 91. — Création d'une usine privée, p. 91. — Les pouvoirs de l'Administration : l'usine publique, p. 93 ; conclusion, p. 96.

§ II. *Solutions étatiques* : 1) Proposition Jouart (3 mai-13 juillet 1898), p. 97. — Principe de la proposition, p. 97. — Les rapports de l'industriel et des riverains, p. 99. — Les rapports entre l'Administration et le concessionnaire, p. 99. — 2) Projet du Gouvernement du 6 juillet, repris par MM. Baudin et Millerand, p. 100. — Principe de la proposition Baudin et Millerand, p. 101. — Usines publiques, p. 101. — Comment MM. Baudin et Millerand justifient la concession, p. 102. — L'usiner et l'Administration, p. 103. — Le cahier des charges, p. 104. — Comment la concession prend fin, p. 105 : 1) Arrivée du terme fixé par le cahier des charges, p. 104 ; 2) Rachat, p. 106 ; 3) Déchéance, p. 107. — L'usiner et les riverains, p. 107. — Conclusion, p. 108. — 3) Première proposition Guillaud, p. 109. — Sa genèse, p. 109. — Principe de la proposition, p. 110. — Analyse du projet, p. 113 : 1) Usines d'utilité publique : p. 113 ; 2) Usines autorisées, p. 114 ; 3) Usines concédées, p. 114. — Rapports entre l'usiner et l'Administration, p. 114 ; demandes concurrentes, p. 114 ; le décret de concession, p. 115 ; droits de l'industriel sur l'usine, p. 116 : 1) Indivisibilité absolue des dépendances immobilières de la concession, p. 117 ; 2) Interdiction de réunir dans les mêmes mains de trop nombreuses concessions d'usines, sauf autorisation du Gouvernement, p. 117 ; 3) Servitude d'usufruit partiel au profit des intérêts publics, p. 118 ; 4) La déchéance ou vente forcée de l'usine par voie administrative, lorsque le concessionnaire enfreint certaines dispositions essentielles de la loi ou de l'acte de concession strictement déterminées, p. 119 ; Le droit de rachat

par l'Etat, exercé dans des conditions telles que l'Etat n'ait pas à payer, au propriétaire de l'usine rachetée, la valeur de l'énergie électrique qu'il lui aura donnée gratuitement, p. 122. — Le concessionnaire et les riverains, p. 123 : a) Droits à l'irrigation ou droits à l'usage industriel exercés, p. 124 ; b) Droits à l'irrigation ou à l'usage de l'eau non exercés, p. 124 ; c) Droits du concessionnaire, relatifs à l'occupation ou à l'acquisition de terrains privés, p. 125 ; d) Droits et obligations du concessionnaire se rapportant à l'usage commun des ouvrages de l'usine par d'autres usiniers, p. 125.

§ III. *Les deux thèses en présence*, p. 125. — Le Congrès de la Houille blanche ; septembre 1902, p. 126. — Ses tendances, p. 127.

§ IV. *Solutions transactionnelles*, p. 127 : a) Seconde proposition Guillaïn, p. 127 : Caractère facultatif de l'intervention de la puissance publique, p. 129. — b) Projet du Gouvernement, p. 130 ; sa genèse, p. 130. — Le rapport de M. Lebrun, p. 131. — Economie générale du projet, p. 133. — Caractère facultatif du projet, p. 134. — a) Usines privées, p. 134. — b) Usines privées privilégiées : 1) L'industriel et l'Administration ; nécessité d'une demande, justification à fournir à l'appui, p. 135 ; autorisation donnée par décret en Conseil d'Etat, p. 136 ; cas de demandes concurrentes, p. 137 ; les associations syndicales de riverains peuvent former des demandes, p. 138. — Le décret d'autorisation, p. 139 ; réserves en faveur des intérêts généraux, p. 139 ; réquisition en faveur des services publics, p. 140. — 2) L'industriel et les riverains, p. 143 : a) Droits à l'irrigation et à l'alimentation exercés, p. 143 ; b) Droits à l'irrigation ou à l'alimentation non exercés, p. 143 ; c) Droits à la force motrice ou à d'autres usages exercés, p. 144 ; d) Droits à la force motrice ou à d'autres usages non exercés, p. 144. — C) Usines publiques : 1) Usines publiques autonomes et mixtes, p. 146 ; le concessionnaire et l'Administration, p. 146 ; le cahier des charges, p. 147 ; fin de la concession, p. 148 ; les concessionnaires et les riverains, p. 149 ; les droits à l'usage non exercés, p. 150. — 2) Usine publique ordinaire, p. 151. — Travaux collectifs d'amélioration des eaux.

CHAPITRE IV. — **Examen critique des solutions proposées**.....

155

Les deux thèses en présence, p. 155.

Section I. — *La thèse étatiste* : 1) Collectivisme d'intention, p. 156 ; 2) Collectivisme de résultat, p. 157. — Réfutation de la thèse étatiste, p. 157 : 1) L'Etat n'a pas le droit de concéder les chutes d'eau, p. 157 ; les solutions étatistes proposées sont incomplètes, p. 162 ; la concession, régime défectueux, p. 163. — 2) L'industrie périliterait sous le régime de la concession, p. 164. — 3) La nationalisation des chutes d'eau ne présente aucun intérêt pour la collectivité, p. 174. — Conclusion, p. 178.

Critique de la seconde proposition Guillaïn, p. 178.

Section II. — *La thèse individualiste*, p. 170 : 1) Critique des propositions Michoud et Hauriou et Ader, p. 179 ; A) La proposition Michoud, p. 181 ; B) La proposition Hauriou et Ader, p. 184. — 2) Le projet du Gouvernement, p. 186 ; son caractère facultatif, p. 186 : a) Les usines privées et les servitudes d'aqueduc et d'appui, p. 187 ; b) L'usine privée privilégiée, p. 188 ; comment le projet groupe les droits de riveraineté, p. 188 ; la mission du tribunal, p. 189 ; le procédé admis est préférable à tous autres, p. 189 ; les industriels l'approuvent, p. 190 ; les riverains ne seront pas sacrifiés, p. 191. — Réfutation de quelques objections, p. 193 : 1) Le projet n'accorde pas aux industriels qui font appel à la loi

des privilèges exorbitants, p. 194 ; les formalités de l'autorisation, p. 195 ; une exigence gênante et dangereuse, p. 196 ; pouvoir d'appréciation trop grand laissé au Conseil d'Etat, p. 196 ; procédure défectueuse du règlement des demandes concurrentes, p. 197 ; le caractère du décret d'autorisation, p. 197. — 2) Justification, en principe, du prélèvement opéré par l'Etat sur l'énergie produite par les usines privées privilégiées, p. 200. — C) Comment il sera pourvu aux besoins des services publics : les usines publiques, p. 205 ; comment se justifie, ici, la concession, p. 206 ; comment sont traités les droits à l'usage de l'eau non exercés, p. 207 ; liberté de vente et d'emploi des excédents, p. 209 ; nécessité de donner plus de garanties au concessionnaire quant à la validité des contrats passés par lui durant la concession, p. 210 ; justification de la création d'usines publiques mixtes et autonomes, p. 211. D) Des dispositions relatives aux travaux d'amélioration du régime des cours d'eau, p. 212 ; « bénéfices directs » est trop peu compréhensif, p. 214. — Résumé des avantages du projet, p. 214.

Conclusion	217
<i>Annexes :</i>	
1) Projet de loi sur la licitation des droits de riveraineté.....	221
2) Projet de loi déposé par le Gouvernement le 6 juillet 1900 et repris à titre de proposition par MM. Baudin et Millerand.....	227
3) Projet de loi déposé par M. Mougeot, ministre de l'Agriculture, le 14 janvier 1904.....	232
